

REMÈDES

AU CHOMAGE DE CRISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} décembre 1933, à 14 h.

PAR

M. ANGEBAULT

Président : M. AFTALION, professeur.

Suffragants } MM. LESCURE, professeur
R. PICARD, professeur.

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie

160, RUE SAINT-JACQUES

1933

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

REMÈDES

AU CHOMAGE DE CRISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} décembre 1933, à 14 h.

PAR

M. ANGEBAULT

Président : M. AFTALION, professeur.

Suffragants } MM. LESCURE, professeur
R. PICARD, professeur.

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie

160, RUE SAINT-JACQUES

1933



PREMIÈRE PARTIE

REMÈDES ÉCONOMIQUES

CHAPITRE PREMIER

LA REGLEMENTATION DE LA PRODUCTION LES CARTELS INTERNATIONAUX

Que les crises périodiques soient considérées comme des crises de surproduction ou comme des crises de sous-consommation en ce sens que le pouvoir d'achat social deviendrait subitement insuffisant, il y a lieu dans les deux cas d'envisager une restriction de la production. Celle-ci peut être l'œuvre de l'Etat : l'exemple des Etats-Unis avec la campagne du président Roosevelt pour le National Recovery Act est d'une particulière actualité. Mais elle peut aussi être l'œuvre des unions internationales de producteurs connues sous le nom de Cartels internationaux.

Les cartels internationaux ont soulevé comme d'ailleurs les cartels nationaux, de nombreuses objections. On leur a reproché notamment de maintenir les prix à un niveau élevé afin d'accroître leurs bénéfices. L'exposé qui suit montrera que la politique des cartels a été au contraire orientée vers des prix stables et modérés et que d'autre part les résultats obtenus par ceux-ci en ce qui concerne la stabilisation de la production et son maintien à un niveau raisonnable, ne sont nullement à négliger. On peut bien dire que les cartels dans les branches de la production où ils existaient ont été un facteur de stabilité sociale : ils ont freiné la chute de la rentabilité des entreprises, et l'on peut

se demander ce qui serait advenu si les unions de producteurs n'avaient pas existé. Si dans certains cas les résultats n'ont pas été aussi satisfaisants, c'est souvent que le cartel a été formé trop tard ; mais ici encore, il y a lieu de croire que la situation aurait été bien pire si le cartel n'avait pas existé.

*
* *

Parmi les cartels dont les résultats ont été les plus encourageants, il faut citer le cartel de l'acier, ceux de l'étain, de l'aluminium, du zinc et enfin le célèbre cartel de la potasse. Il conviendra d'examiner tout d'abord les résultats obtenus par ces différents cartels dans le domaine de la production ; puis d'étudier en manière de contre-épreuve la situation des marchés dans lesquels aucun cartel n'existe.

Le Cartel de l'Acier (E. I. A.)

L'Entente Internationale de l'Acier a été créée le 30 septembre 1926. L'Entente avait pour objet de résoudre un certain nombre de difficultés concernant les importations en Allemagne d'acier lorrain et luxembourgeois : la Lorraine en ce qui concerne l'acier, le Luxembourg pour les produits laminés, devaient fournir respectivement 3,75 et 1,75% de la consommation intérieure du Reich ; pour la fonte, l'Allemagne s'engageait à acheter chaque année à la Lorraine 7,8 et au Luxembourg 3,2% de sa consommation totale. La situation était ainsi réglée jusqu'en 1931.

La production totale de l'entente était répartie comme suit entre les pays signataires :

Allemagne	40,45 %
France	31,89 %
Belgique	12,57 %
Luxembourg	8,55 %
Sarre	6,54 %

Ces pourcentages étaient applicables au tonnage-programme fixé chaque trimestre par le comité directeur.

Lorsque la production totale annuelle, fixée à 25.278.000 tonnes, atteignait 29.278.000 tonnes, les coefficients étaient légèrement modifiés en faveur de l'Allemagne dont le coefficient devenait 43,18%.

La Belgique était assurée d'un contingent minimum de 295.000 tonnes par mois et l'avantage consenti à l'Allemagne en cas d'augmentation de la production totale au-dessus de la base d'estimation, venait en compensation du sacrifice consenti par elle en acceptant comme base de calcul du contingent le premier trimestre de 1926 qui lui était défavorable.

Le cartel comportait comme toute institution de ce genre un comité directeur et une organisation de contrôle, d'amende et de ristourne.

La production du cartel a été assez variable depuis le début jusqu'en avril 1930. Elle a atteint :

2.500.000 tonnes en septembre 1926;

2.900.000 » » octobre 1928.

Et l'on peut dire d'une manière générale qu'elle a oscillé entre ces deux chiffres, sauf une chute brusque en novembre 1928, époque qui coïncide avec le lock-out allemand. Tandis que la production a varié ainsi par sauts brusques, la courbe des prix a évolué d'une manière continue présentant des variations de très petite amplitude : le prix minimum de l'acier étant de 4 livres $3/4$ et le maximum de 6 livres $1/3$.

En 1930, en raison de la crise mondiale, l'Entente Internationale de l'Acier a du joindre à la réglementation de la production, celle de la vente. Un accord de prix a été passé

le 1^{er} février 1930 entre les groupements allemand, belge, français et luxembourgeois pour les demi-produits, les profilés, les aciers marchands et les grosses tôles. Le 13 mars 1930, une convention de prix a été conclue avec les groupes tchécoslovaque, autrichien et hongrois. Mais cette convention qui permet de stabiliser encore davantage les prix, n'a pas été renouvelée le 1^{er} août de la même année, et depuis les prix n'ont cessé de baisser.

Il faut noter qu'en 1929, les membres du cartel n'avaient pas hésité à dépasser leur contingent, il devenait préférable pour eux de payer des amendes que de se limiter. L'Allemagne joua d'ailleurs un grand rôle dans l'affaiblissement des mesures de discipline du cartel.

La production de l'entente tomba rapidement avec les années de crise. En 1930, elle n'atteignit que 22.950.000 tonnes. Le tonnage-programme perdait sa raison d'être.

Le cartel qui devait arriver à expiration le 30 octobre 1929, vit son existence prolongée à plusieurs reprises jusqu'au 31 mars 1932. A cette date l'accord ne fut pas renouvelé en raison des divergences d'intérêts entre les membres, mais un accord nouveau a été signé le 1^{er} avril dernier entre la France, l'Allemagne, la Sarre, la Belgique, et le Luxembourg. La production de l'année 1932, 6.800.000 tonnes étant prise pour base, le contingentement est fixé ainsi qu'il suit :

Belgique	20 %
Allemagne (y compris la Sarre)	29 %
France	21 %
Luxembourg	21 %

L'organisation de comptoirs internationaux de vente est prévue pour le 1^{er} juin 1933, dans les branches suivantes :

L'accord est valable pour cinq ans, mais peut être dénoncé au bout de deux ans.

La nouvelle entente sera-t-elle plus heureuse que la première, laquelle remplit son rôle jusqu'en 1929, mais échoua dans la suite par l'indiscipline de certains adhérents qui n'observèrent pas les prescriptions de l'entente? L'avenir nous l'apprendra. Ce qui est sûr, c'est que la nouvelle E. I. A. voit le jour au moment où le marché de l'acier est en reprise. Le cours de l'acier marchand à Anvers qui était de 47 shillings or, 6 pence le 1^{er} janvier 1933, s'élève aujourd'hui et depuis le 1^{er} juin à 60 shellings.

Le Cartel de l'aluminium.

Créé en 1923, le cartel européen de l'aluminium d'abord entente sur les prix, est devenu en 1926 un accord complet concernant la production. Il groupe un producteur suisse, un producteur allemand, un producteur français et un producteur anglais, enfin des usines canadiennes. Les résultats de ce cartel ont été en même temps que des abaissements à plusieurs reprises du prix de vente du métal, une remarquable stabilité du marché de l'aluminium. Depuis la constitution du cartel trois fois les prix du métal ont été diminués, la baisse atteignant en tout 30%.

En août 1931, le marché de l'aluminium a couru le danger d'une surproduction, en raison de la production aux Etats-Unis et au Canada, qui était passée de 83.600 tonnes en 1926 à 138.790 tonnes en 1929. Le cartel entreprit une politique appropriée afin d'écouler le stock mondial de l'aluminium qui s'élevait à 150.000 tonnes. Il pratiqua le dumping, la victime de cette politique étant la Russie soviétique. C'est alors que fut renouvelée l'entente de l'aluminium.

Il s'agissait de faire entrer dans l'union les Etats-Unis et le Canada dont la concurrence devenait redoutable; c'est ainsi que le cartel de l'aluminium fut élargi par l'adhésion des producteurs canadiens, les représentants des Etats-Unis ayant voulu garder leur indépendance.

C'est ainsi que le cartel de l'aluminium après avoir permis à l'industrie d'atteindre sa rentabilité maxima, a conjuré la crise de surproduction devenue imminente par suite de l'action du Canada. Grâce à sa politique, les prix de l'aluminium ont été stabilisés avec sans doute une tendance à la baisse, mais une baisse lente, contrôlée et qui n'empêche pas la production d'être rémunératrice. La tonne d'aluminium est passée de 118 £ en 1926 à 80 £ or en 1932; la baisse de 1930 de 95 à 85 £, a eu pour cause l'état des stocks et celle de 1932 les nécessités du marché allemand.

L'exemple du cartel de l'aluminium montre tout le parti que les producteurs peuvent tirer de la concentration internationale.

Le Cartel du zinc.

Fondé le 11 juillet 1931, en vue de diminuer la surproduction du zinc, ce cartel impose à ses membres des restrictions qui vont jusqu'à 50% de leur production.

Déjà en 1928, les stocks de métal avaient marqué une forte augmentation. Un accord dit « contrat B » avait été conclu qui prévoyait une restriction de la production au cas où le cours du zinc descendrait au-dessous de 27 livres sterling la tonne. L'accord entré en vigueur le 1^{er} janvier fut impuissant à stabiliser le marché du zinc pendant l'année 1929. A la fin de cette même année, le renouvellement du cartel ne put avoir lieu.

Le nouveau cartel a été renouvelé en janvier 1933, puis en juillet pour quatre mois. Lors du dernier renouvellement la capacité de production autorisée a été relevée de 45 à 50 %, en raison de l'augmentation de la consommation et de la diminution sensible des stocks mondiaux.

Le Cartel de l'étain.

Ce cartel a été fondé le 1^{er} mars 1931. Il impose à ses membres de sévères restrictions de la production ramenée actuellement à 33 13 % de la capacité des fonderies. Il comporte d'autre part un « pool » de blocage, dont le rôle consiste à stocker l'étain et à ne le remettre sur le marché que lorsque les cours auront atteint un certain niveau. Le stock d'étain actuellement détenu par le pool est de 21.000 tonnes longues. En vertu des décisions récentes, il ne doit être liquidé que si les cours atteignent 165 £ et si le contingent de production autorisé est porté à 40 %; encore les ventes du syndicat doivent-elles être échelonnées de la manière suivante :

5 %	au cours de	165 livres;
5 %	»	de 176 »
5 %	»	de 187 »
5 %	»	de 198 »

Selon les informations récentes, bien que le cours de l'étain soit actuellement de 227 £ par tonne, la liquidation des stocks serait remise à plus tard.

Le 21 juin 1932, les quatre principaux membres du cartel, Malaisie, Nigeria, Indes Néerlandaises et Bolivie (à l'exclusion du Siam), ont adhéré à un plan nouveau de restriction le plan Byrne. Aux termes de l'accord, le contingent de production annuelle pour les membres du cartel est abaissé de 17.000 tonnes longues, la production annuelle

passé ainsi de 70.806 à 54.056 tonnes. D'autre part, pendant juillet et août 1932, aucune exportation de métal ne doit être effectuée, les stocks ainsi accumulés pourront être écoulés à raison de 10% pendant les six mois suivants. Enfin les exportations à venir sont contingentées sévèrement à raison de 16.217 tonnes par trimestre.

Le plan Byrne a été renouvelé en juillet dernier pour un an; de nouveaux contingents de production ont été fixés :

Malaisie (tonnes longues par mois) ..	1.927
Nigeria	286
Bolivie	1.224
Indes Néerlandaises	1.068
Siam	83

Si l'on veut d'ailleurs mesurer l'effort considérable consenti par le cartel de l'étain, il suffit de considérer les chiffres suivants. La production de l'année 1929 évaluée à 162.168 tonnes et servant de base, a été réduite successivement à :

126.096 tonnes le 1 ^{er} mars 1931 ;
106.096 » le 1 ^{er} juin » ;
91.096 » le 1 ^{er} janvier 1932 ;
70.806 » le 1 ^{er} juin » ;
54.056 » le 1 ^{er} juillet » ;

Ce dernier chiffre correspond à une réduction de 66% de la production de 1929.

Il faut ajouter que, grâce à la politique du cartel, la chute des prix n'a pas supprimé aux entreprises leur rentabilité; les entreprises boliviennes produisent en effet avec soixante-cinq livres de frais et les entreprises malaises ont un prix de revient proche de 100 livres; le cours de 98 était donc rémunérateur pour les Boliviens et il devait l'être

également pour les producteurs de Malaisie, en raison de la dépréciation de la livre, car alors, un cours de 98 livres or représentait 140 à 142 livres papier, et le coût de production n'a pas augmenté dans la même proportion. Le cartel a certainement enrayé une crise qui promettait d'être terrible pour les producteurs d'étain.

Le Cartel de la potasse.

Il a été créé, le 10 avril 1926, par la Société des potasses d'Alsace et le Syndicat allemand de la potasse, pour entrer en vigueur le premier mai. En mars 1932, un accord similaire a été conclu avec le Syndicat polonais de la potasse.

Ce cartel, très discipliné, prévoit des contingents, des ristournes et une caisse commune. Les parties se communiquent tous les dix jours leurs chiffres de commandes et de ventes et dans le cas de dépassement du contingent, on procède à un réajustement. Toutes les recettes sont versées dans une caisse commune.

Au point de vue des résultats, le cartel de la potasse a empêché les prix des engrais de s'élever, les abaissant au contraire le plus possible toutes les fois que les circonstances le permettaient.

Stabilité et baisse marquent l'évolution des prix du cartel. Une comparaison de l'indice des produits agricoles et des prix des engrais de potasse, met en lumière la stabilité du prix de la potasse et le mouvement de baisse lente qui se remarque depuis 1910.

*
* * *

Si l'on passe d'un marché organisé et contrôlé par une entente internationale de producteurs, comme celui de l'étain ou de la potasse à un marché complètement livré à lui-même, on constate de grandes différences au point de

vue prix et quantités produites : les prix connaissent des fluctuations considérables, aboutissent tôt ou tard à un effondrement, tandis que les quantités produites inondent le marché et que les stocks invendus l'encombrent. C'est le cas du cuivre, du pétrole, du caoutchouc.

Le marché du caoutchouc.

Le marché du caoutchouc était en baisse en 1914, mais la crise atteignit son point culminant en 1920, époque à laquelle le prix de vente du caoutchouc tomba à 7 pences, alors que le prix de revient était de 9 pences. En 1921, à la surproduction vint s'ajouter la sous-consommation. Les producteurs anglais de Malaisie essayèrent de constituer un cartel, mais les producteurs néerlandais dont le prix de vente était encore rémunérateur repoussèrent l'entente. C'est alors qu'intervint le fameux plan Stevenson, comportant la limitation des exportations et un essai de correction et de stabilisation des cours. En 1923 et 1924, les prix remontèrent et il y eut même un boom. Les prix redescendirent en 1926, puis se fixèrent. Le plan Stevenson devait être abrogé en 1928. Il faut noter d'ailleurs l'absence à ces accords des producteurs hollandais qui représentent 35 % environ de la production mondiale.

Dans la suite, les Anglais ont fait effort pour conclure un accord avec les producteurs néerlandais, [qui n'a pas abouti. Les obstacles viennent de la difficulté qu'il y a d'imposer une discipline aux indigènes des Indes Néerlandaises : or, ceux-ci représentent 40 % de la production néerlandaise et 13 à 14 % de la production mondiale.

Le marché du cuivre.

Le cuivre illustre le cas d'un marché où il existe un cartel, mais où celui-ci a compromis par ses manœuvres spéculatives le marché qu'il avait pour mission de sauvegarder.

Le cartel du cuivre a, en effet, perdu toute influence sur le cours du cuivre pendant les années 1930 et 1931.

Ce cartel avait été constitué en 1926, à une époque où le marché du cuivre était en progrès : la consommation et la production mondiale du cuivre devaient s'équilibrer jusqu'en 1929. La situation des producteurs de cuivre était satisfaisante et rien ne rendait nécessaire une politique de hausse des prix.

Cependant, les producteurs américains soucieux d'écouler en Europe leur production croissante et de soustraire les prix aux exigences de la consommation européenne, s'entendirent pour abattre le marché de Londres, marché des consommateurs, afin que le cours du cuivre fut contrôlé uniquement par New-York. Ce fut l'origine de la Copper Exporters Incorporated. Le nouveau cartel s'attacha à élever les prix le plus haut possible et à les y maintenir. Jusqu'en octobre 1928, la hausse de 15 % n'amena pas les prix au delà des cours d'avant-guerre. Pour ce qui est des stocks, le cartel ayant fait baisser les prix en 1927, réussit à s'emparer de plus des deux tiers des stocks disponibles sur le marché de Londres. A la faveur de ce monopole les prix montèrent ensuite sans arrêt. Grâce à la consommation croissante, le cours du cuivre s'éleva en février 1928 à 18 cents la livre-poids. La production s'intensifia et les valeurs cuprifères montèrent en Bourse.

En mars 1929, le prix du cuivre atteignit 24 cents. Cette fois, les consommateurs s'abstinrent d'acheter et le prix retomba à 18 cents. Les achats étant toujours réduits et les stocks s'accumulant chez les producteurs, il fallut songer à restreindre la production : des réductions de 15 et même de 20 % furent décidées.

Le cours du cuivre se maintint à 18 cents pendant un an,

mais ce fut à l'aide de procédés artificiels tels que le stockage du cuivre dans les usines. Le 16 avril 1930, il fut impossible aux producteurs de maintenir les cours et le prix du cuivre tomba à 14 cents. Londres reprit l'avantage et réussit à faire tomber les cours à 13 cents le 6 mai et à 12 cents le lendemain. Après une faible reprise d'ailleurs passagère, les cours s'effritèrent pour tomber à 9,80 cents en novembre. C'était l'échec complet de la Copper Exporters.

L'effondrement des cours fut terrible pour les entreprises américaines dont les prix de revient sont très élevés. Les Américains cherchèrent à faire accepter en mars 1932, par les membres du Cartel, un programme de contingentement : ils échouèrent. Bien plus, en juillet 1932, les producteurs non-américains se retirèrent de l'entente. Ce fut la fin du cartel.

A l'heure actuelle, les producteurs américains ont le monopole sur leur marché national, grâce à des droits de douane protecteurs. Des mesures de contingentement sévères ont été prises en ce qui concerne la production. Le code de l'industrie du cuivre vient de fixer à 750.000 tonnes la production annuelle de ce métal. Aujourd'hui, la production du cuivre aux Etats-Unis correspond sensiblement à la consommation américaine.

Résultats des ententes.

Les ententes internationales de producteurs ont-elles réalisé d'une manière générale l'équilibre entre la production et la consommation, évitant l'accumulation des stocks sur le marché ? D'autre part, lorsque la crise est survenue, ont-elles réussi à empêcher l'effondrement des cours et à adapter la production à une consommation réduite ont-elles sauvé la rentabilité des entreprises ?

Il faut reconnaître tout d'abord que la plupart des ententes ont été incapables d'arrêter la baisse des cours des matières premières. Le cours de l'étain est passé de 325 livres sterling la tonne en 1927 à 85 livres or en 1932; c'est dire que ce métal a perdu près de 75 % de sa valeur. Il est vrai que le plan de restriction de l'étain n'est intervenu qu'assez tard, en mars 1931. Depuis cette époque, la baisse a continué, le cours de l'étain passant de 121 livres à 85 livres, ce qui représente une chute de valeur de 30 %. Mais depuis le milieu de l'année 1932, les cours remontent. L'étain atteignait en juillet 1933, 150 livres; la reprise est sensible, elle est de l'ordre de 75 %.

La même évolution se remarque pour le zinc. Le cours de ce métal a enregistré une baisse de 80 % de 1925 à 1932 et de près de 50 % depuis 1929. Mais comme pour l'étain, la hausse a repris depuis le mois d'août 1932 et les cours sont passés de 8 livres or à 13 livres par tonne, soit un accroissement de valeur de 70 %.

Le plomb n'est plus soutenu depuis mars 1932, date à laquelle le cartel s'est dissous. Mais de 1929 à cette date, le cours du plomb n'a cessé de baisser, le métal a perdu 75 % de sa valeur. D'autre part, à la différence de ce qui se passe pour l'étain et le zinc, les cours depuis la fin de 1932, ne manifestent aucune reprise. L'absence d'entente entre producteurs, l'absence d'un plan général de restriction de la production, ne sont sans doute pas étrangers à ce résultat.

Pour le cuivre, la baisse des cours a été assez tardive; elle a commencé en 1929. La Copper Exporters Incorporated qui avait élevé artificiellement les cours à 24 cents la livre, a enrayé pendant un certain temps la baisse, stabilisant les cours à 18 cents. Mais à partir d'avril 1930, elle

a perdu tout contrôle sur le prix du cuivre. Celui-ci est tombé de 90 livres la tonne en mars 1929 à 19 livres or en 1932, ce qui représente une diminution de 78 %. Aujourd'hui le cours du cuivre oscille aux environs de 25 livres or. La Copper Exporters a cessé d'exister depuis juillet 1932.

L'évolution des prix de l'acier marchand offre moins d'intérêt, l'entente ayant pratiquement cessé d'exister à partir du mois d'août 1930. A ce moment les prix montraient une stabilité remarquable. Il est vrai que la crise mondiale n'était qu'à ses débuts et l'on peut se demander si l'existence d'un cartel de prix aurait empêché la chute du cours de l'acier marchand à 47 shellings or en mars 1933, alors qu'en 1930 le cours était de 110 shellings.

Si la baisse des prix s'est révélée générale pendant la dernière crise, s'appliquant même aux métaux cartellisés, un résultat est à noter : quinze mois après la constitution de l'entente du zinc, treize mois après l'adoption d'un plan général de réduction de la production pour l'étain, les cours de ces deux matières premières se trouvent stabilisés et même enregistrent une hausse atteignant de 70 à 75 %. Mais d'autre part, une entente vieille de sept ans, le cartel de l'aluminium, est parvenue dans une large mesure à maintenir le prix de ce métal, dont la baisse est effectuée lentement et par paliers.

L'aluminium en effet, n'a baissé depuis 1930 que de 5 livres or par tonne. Il se payait 85 livres en octobre 1930 et depuis janvier 1932 son prix a été ramené à 80 livres. La baisse de ce métal est infime, puisqu'elle est de l'ordre de 5,8 %.

Ces faits donnent une idée de l'action que peuvent exercer sur les prix les cartels internationaux. Peut-être, et pro-

blement, les résultats eussent-ils été meilleurs en ce qui concerne l'étain et le zinc si les ententes avaient été créées une ou deux années plus tôt. Quoi qu'il en soit, il convient de souligner maintenant l'action des ententes internationales sur la production et les stocks de matières premières. D'une manière générale, on peut dire que les ententes se sont efforcées de réduire la production et d'écouler les stocks. C'était d'ailleurs pour elles, le vrai moyen de mettre un terme à la baisse des cours et de hâter leur reprise.

En ce qui concerne l'étain, la production a été réduite depuis la création du cartel en mars 1931 dans des proportions considérables. Elle a été ramenée successivement à 40, puis à 33 1/3 % de la capacité des usines. Elle a même pendant un mois été réduite au chiffre invraisemblable de 13 1/3 %. Les résultats n'ont pas été longs à se faire sentir. La production mensuelle mondiale est passée de 10.026 tonnes anglaises en mars 1931 à 4.407 tonnes en juillet 1932. Les stocks, après avoir atteint leur maximum en juin 1931, soit 51.566 tonnes sont tombés à 43.000 tonnes en mars 1933, grâce à une production mensuelle déficitaire.

Les mêmes constatations peuvent être faites au sujet du zinc. La production a été ramenée à un chiffre variant entre 45 et 50 % de la capacité des usines. La production mensuelle des membres du cartel est dès lors tombée de 54.000 tonnes en août 1931 à 43.000 tonnes en août 1932. Elle s'est relevée depuis, mais les stocks mondiaux, grâce à une consommation mondiale accrue, sont passés de 304.000 tonnes en novembre 1931 à 216.000 tonnes en août 1933.

Pour le cuivre la situation est toute différente. Depuis 1928, les stocks de cuivre n'ont cessé de croître et ils ont atteint à la fin de l'année 1932, le chiffre astronomique de 800.000 tonnes. Il est vrai que la Copper Exporters n'a

jamais poursuivi que des buts spéculatifs. Sa dissolution, en juillet 1932, par le retrait des membres non-américains n'a pas résolu d'ailleurs le problème de l'assainissement du marché du cuivre. L'exemple du cuivre montre ce qu'il advient d'un marché où la production n'est pas contingentée d'une manière rigide.

Le cas de l'aluminium est assez particulier. Le cartel a éprouvé des difficultés tenant d'une part à la surproduction américaine jusqu'au mois de décembre 1931, d'autre part à la baisse de la consommation mondiale due à la crise.

Les stocks se sont accumulés au rythme de 80.000 tonnes en 1930, 44.000 tonnes en 1931 en raison du déficit annuel de la consommation. On peut évaluer ceux-ci à 6 mois ou un an de consommation et les situer entre 100.000 et 150.000 tonnes. Il ne faut d'ailleurs pas s'exagérer l'importance de ces stocks : le marché de l'aluminium en raison de la variété des alliages, est très compartimenté; de ce fait, des réserves importantes sont nécessaires pour faire face aux besoins de la consommation courante.

L'exemple de l'étain et du zinc suffisent amplement à montrer quels résultats on peut attendre d'une union de producteurs en ce qui concerne l'assainissement d'un marché encombré par les stocks et atteint par la sous-consommation. Détail à noter : pour l'étain comme pour le cuivre, les stocks s'accumulent pendant la période de prospérité, dès 1928 pour l'étain. Il est vrai que l'entente n'existait pas encore.

La rentabilité des entreprises exige un écart entre le prix de vente et le prix de revient : les ententes internationales ont-elles réussi à sauvegarder la rentabilité des entreprises ?

La question a déjà été posée pour l'étain, et l'on a vu qu'en janvier 1932, la rentabilité existait encore pour cer-

taines entreprises. Pour ce qui est de l'aluminium, la production, malgré la baisse lente des prix, est toujours demeurée rémunératrice. Il en est de même pour l'industrie de la potasse.

L'avenir des ententes internationales

Les récentes tentatives d'organisation des marchés de matières premières et les résultats obtenus par les ententes internationales permettent-ils tous les espoirs ? Les cartels internationaux sont-ils capables d'empêcher le retour de crises analogues à celle que nous subissons actuellement ?

Il est bien évident que les cartels à eux seuls sont impuissants à empêcher la hausse cyclique des prix qui est à l'origine des crises et qui est le fait de la spéculation. Le facteur essentiel est, semble-t-il, non pas d'ordre économique, mais d'ordre monétaire. Il reste à savoir si les instituts bancaires sont capables d'enrayer avec les moyens dont ils disposent, cette hausse des prix due à la spéculation et caractéristique des périodes de prospérité économique. C'est une question qu'il nous sera donné d'examiner plus loin.

Si donc les ententes ne peuvent réaliser une stabilisation des prix, quel peut-être dès lors leur rôle propre en ce qui concerne le chômage de crise ?

On distingue habituellement les cartels de contingentement et les cartels de prix.

Le rôle d'un cartel de contingentement se borne à régler d'une manière étroite la production tout en sauvegardant la liberté des prix de vente. En temps de prospérité, un cartel de cette nature devrait veiller tout au moins

à ce que la production soit exactement adaptée à la consommation afin d'éviter la constitution de stocks sur le marché. Mais cela ne suffit pas ; ce qui fait hausser les prix au début du cycle, c'est l'insuffisante capacité de production des industries. Dès lors, il arrive que pour satisfaire une demande croissante, on doive procéder à l'extension de l'outillage industriel. Ceci n'est pas sans danger, car si la demande diminue, l'outillage industriel risque de ne pas se trouver complètement utilisé ; il n'y a pas à proprement parler surproduction, il y a suréquipement. Ainsi le rôle du cartel serait non plus seulement d'éviter en temps de prospérité la surproduction et l'accumulation des stocks, mais encore de surveiller l'équipement industriel.

Ceci pose une infinité de problèmes dont la complexité n'échappe à personne. La conception toute théorique d'ailleurs à laquelle on aboutit peut-être formulée de la manière suivante : puisqu'il est dangereux d'étendre l'équipement industriel aussi loin que la demande l'exige, il va falloir accepter l'éventualité de prix s'élevant à un niveau tel que la demande coïncide exactement avec l'offre de produits. D'autre part la production va connaître un développement régulier qui ne sera autre que son mouvement séculaire.

On voit dès à présent l'avantage du système. Tandis que la demande croît et que les prix haussent, la production augmente modérément et d'une manière régulière. Les prix peuvent baisser ; grâce au contrôle qui a été exercé sur elle, la production a toute chance de ne pas souffrir de la baisse de la consommation, car elle est demeurée durant la période de prospérité à un niveau raisonnable. Mais ceci pose une question, celle de savoir si le cartel doit

être obligatoire, et si d'autre part il a pour mission de défendre le marché contre un équipement industriel excessif.

Si le cartel est obligatoire, qui le rendra obligatoire? L'Etat? La collectivité internationale? Une entente internationale requiert la collaboration de tous les Etats intéressés afin d'obliger les producteurs à se grouper. Sans vouloir trancher la question, on peut se demander si l'Etat ou les Etats sont capables d'obliger à s'entendre des producteurs qui veulent rester indépendants. Il est permis d'en douter.

L'autre problème à résoudre est le suivant : une fois constitués, les cartels doivent-ils avoir la haute main sur toute une branche de production en vertu du principe qu'ils sont chargés de surveiller la production et d'empêcher le suréquipement industriel? Ceci conduit à conférer un véritable monopole à un clan international de producteurs. Il est vrai que le contrôle de l'Etat ou des états peut s'exercer, mais que vaut un tel contrôle?

Si l'on passe maintenant au cartel de prix, la politique à suivre par ce cartel pour empêcher le chômage cyclique consistera au contraire à maintenir un prix constant sans avoir égard à l'accroissement de la demande. Ceci équivaut à un véritable tarif qui au lieu d'être établi par l'Etat est fixé par le cartel. Dans ce système, la demande serait obligée par la force des choses de se contenter d'une offre restreinte ici comme dans le système précédent, nous supposons que la production ne connaît qu'un accroissement « séculaire ». Une telle organisation pose d'ailleurs les deux mêmes problèmes qui ont été soulevés précédemment, celui du monopole et celui du contrôle de l'Etat.

Ainsi les cartels pour avoir une action efficace sur la production et sur les marchés de matières premières doi-

vent recevoir une constitution très forte, mais aussi ils doivent être soumis à un contrôle effectif. Il ne fait aucun doute que ces cartels doivent être permanents, existé dès la période de prospérité. Cette condition est essentielle. Le cartel de l'aluminium créé en 1926 et qui a pu maintenir largement le niveau de ses prix, montre tout l'avantage qu'il y a pour un cartel à exister en permanence. Des ententes comme celles du zinc et de l'étain qui se fondent lorsque la crise est survenue, sont capables assurément d'assainir un marché et de hâter la reprise des cours, mais elles arrivent trop tard pour empêcher l'effondrement des prix.

Il n'a pas été question dans cet exposé des cartels nationaux. C'est qu'en effet leur efficacité est limitée aux frontières de l'Etat. Or les marchés de matières premières sont une chose avant tout internationale, qui nécessite l'alliance des producteurs des différents pays. Il reste néanmoins que les cartels nationaux servent de base à la constitution des ententes internationales, et d'autre part que leur action peut être efficace dans le cas d'un marché national fermé, c'est-à-dire protégé par des barrières douanières; l'union des producteurs américains de cuivre nous montre comment un cartel national qui agit à l'abri des tarifs douaniers, peut assainir le marché national en diminuant la production et en l'adaptant à la consommation.

CHAPITRE II

LA REGLEMENTATION DES CONDITIONS DE LA PRODUCTION. LA REDUCTION DES SALAIRES ET DE L'INTERET DU CAPITAL.

La période de prospérité dans un cycle économique est caractérisée par l'élévation des prix et par l'accroissement des profits de l'entrepreneur; les salaires des ouvriers et l'intérêt alloué aux capitaux sont en retard sur le mouvement général de hausse. En période de dépression, le phénomène inverse se produit : les profits baissent en même temps que les prix, tandis que les charges de l'entrepreneur, salaires et loyer de l'argent, ne diminuent que lentement. Cette situation est évidemment anormale. De même qu'en période de prospérité, les salaires et le taux de l'intérêt devraient suivre le mouvement général de hausse, de même en période de crise, il serait logique que ceux-ci obéissent au mouvement de baisse. L'idée d'intervenir afin de réduire en temps de crise les charges fixes de l'entrepreneur telles que salaires et intérêt de l'argent, semble tout à fait justifiée.

Il est vrai qu'en ce qui concerne les salaires une discussion peut s'élever. La politique des hauts salaires a eu et a encore de nombreux partisans. L'Amérique a pratiqué jadis cette politique et le mouvement actuel qui se propage aux Etats-Unis avec le National Recovery Act est toujours en faveur de cette politique.

Les partisans des hauts salaires prétendent que plus le pouvoir d'achat de la classe ouvrière est considérable plus les produits s'écoulent facilement. Il semble que cette théorie repose sur des fondements sérieux, la sous-consommation capitaliste est un fait qu'il est difficile de nier.

L'ouvrier dépense beaucoup, épargne peu; le capitaliste au contraire économise une large part des revenus qu'il touche et procède à des investissements nouveaux. Dans le premier cas nous sommes en présence d'un pouvoir d'achat employé à l'acquisition de biens de consommation, qui par conséquent a pour résultat d'absorber les produits sur le marché; dans le second cas un pouvoir d'achat est employé à monter de nouvelles entreprises sans avoir égard à une surproduction possible, il est donc un facteur de déséquilibre entre la production et la consommation.

Ainsi donc il n'est pas indifférent que le revenu de l'entreprise aille au capitaliste ou à l'ouvrier; celui-ci est un agent de consommation, le capitaliste au contraire apparaît comme un facteur de surproduction.

Pourquoi, s'il en est ainsi, diminuer le salaire des ouvriers en temps de crise? Pour que s'accroissent d'autant la part de l'entrepreneur, la part du capital? Non pas, mais afin plutôt d'accroître le pouvoir d'achat de la collectivité tout entière par l'abaissement des prix de vente et de répartir entre les différentes catégories sociales les pertes provoquées par la dépression des affaires.

La politique de réduction des salaires accroît-elle le pouvoir d'achat social? Tout dépend de l'esprit dans lequel la réduction est effectuée. Si la mesure s'accompagne de l'obligation pour les entrepreneurs d'abaisser le prix de vente des marchandises, le résultat poursuivi a quelque chance de se trouver atteint. En effet en l'occurrence le pouvoir d'achat

de la classe ouvrière n'est pas réellement diminué et d'autre part, celui des autres catégories sociales se trouve accru. Si, au contraire, la mesure a pour but de venir en aide aux industriels, de relever leur profit en abaissant le coût de production, la mesure tend à éviter la ruine générale des entreprises et à empêcher un nombre trop considérable de faillites. Ainsi de toute façon la réduction des salaires tend à apporter un soulagement à la situation créée par la crise en permettant aux industriels de « tenir » et en facilitant d'autre part l'écoulement des marchandises. Ce raisonnement d'ailleurs ne saurait enlever sa valeur à la politique des hauts salaires que des circonstances spéciales seules obligent à abandonner en temps de crise.

En ce qui concerne le taux de l'intérêt, le même raisonnement peut être fait : ou bien les prix de vente baissant, les produits vont circuler plus facilement ou bien les charges fixes de l'entrepreneur ayant diminué les profits industriels seront sauvegardés.

Quoi qu'il en soit la politique de réduction des salaires et de l'intérêt du capital a trouvé, pendant cette crise, un commencement d'application dans un des pays Européens le plus gravement atteints, l'Allemagne. Dans une ordonnance du 8 décembre 1931, le chancelier Brüning a décrété simultanément l'abaissement des salaires, la réduction du taux de l'intérêt (Zins Senkung) et la baisse obligatoire des prix de gros (Preissenkung), faisant preuve à notre sens d'une connaissance exacte des réalités économiques.

La quatrième ordonnance du Président du Reich pour la protection de l'économie et des finances (Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen) contient dans sa sixième partie des dispositions concernant les salaires des ouvriers et des employés.

Le texte dispose que tous les accords relatifs aux salaires viendront à expiration le 30 avril 1932. A partir de cette date le taux des salaires doit être ramené à son niveau du 10 janvier 1927. Lorsque les traitements et salaires sont supérieurs de plus de 10% au tarif existant le 10 janvier 1927, la réduction subie par ceux-ci, sera seulement de 10%. Toutefois la réduction pourra atteindre 15% lorsque les salaires n'auront pas fait déjà l'objet d'une réduction depuis le premier juillet 1931.

La loi prévoit, d'autre part, l'intervention d'arbitres lorsque les parties ne pourront se mettre d'accord au sujet de la réduction. Un régime spécial est fait aux ouvriers ou employés des mines de charbon et de potasse. Enfin les parties sont obligées de fixer leur nouvel accord de salaire par écrit dans un délai très court.

Les salaires des ouvriers ne sont pas d'ailleurs l'unique préoccupation du Chancelier : des mesures sont prises dans la même ordonnance concernant le capital et qu'on peut résumer comme suit : le taux d'intérêt s'il est compris entre 6 et 8%, doit être obligatoirement ramené à 6%; supérieur à 8% il est réduit, dit le texte, « dans la proportion de 8 à 6 » c'est-à-dire d'un quart. Enfin s'il dépasse 12% il est pour ce qui excède ce taux, réduit « dans la proportion de 8 à 4 » c'est à dire de moitié.

La réduction du taux de l'intérêt s'applique d'après l'ordonnance « aux sommes portées sur les livres de la dette publique et aux obligations ». L'alinéa I énumère les différentes catégories d'obligations qui tombent sous le coup de la loi : obligations du Reich, des états, des communes et associations de communes, obligations des chemins de fer d'intérêt local, obligations des institutions de crédit et caisses d'amortissement du droit privé et public, obligations

des sociétés par action, des commandites par action, des sociétés à responsabilité limitée, des associations, etc... et enfin des particuliers..

La réduction qui frappe les intérêts des capitaux ne court que pour les intérêts à venir. Il faut ajouter que d'autres dispositions que la loi visent les dettes hypothécaires, les frais d'administration et d'autres points secondaires.

Telle est l'économie de l'ordonnance du 8 décembre 1931. Il est remarquable de constater que la réduction des salaires des ouvriers et employés est comprise entre 10 et 15 %, tandis que la réduction du taux de l'intérêt varie suivant les cas, de 25 à 50 %. Mais l'analyse de cette ordonnance serait incomplète si la question de l'abaissement des prix de gros à l'intérieur du Reich n'était rattachée aux mesures de restriction des salaires et du taux de l'intérêt.

En ce qui concerne les prix, il s'agit dit l'ordonnance, d'adapter les prix figurant dans les contrats à une situation économique modifiée. Le premier alinéa décide que les prix doivent être réduits de 10 % au moins en prenant pour base le niveau atteint le 30 juin 1931. Cette obligation n'existe que jusqu'au 1^{re} janvier 1932.

Les prix auxquels l'ordonnance se réfère, sont les prix des cartels, syndicats, ententes existant dans les branches d'activité suivantes : métallurgie, industrie des métaux, matériaux de construction, industrie chimique, du papier, du verre, de la porcelaine et industrie textile. Des dispositions spéciales du § 3, visent l'économie charbonnière et l'industrie de la potasse.

D'autre part, lorsque le ministre de l'Economie le juge nécessaire, il peut décréter une réduction plus forte du prix de certains produits.

Le rabais est accordé par lettre ou autrement par le syn-

dicat; à défaut d'un rabais accordé expressément, le contrat primitif est annulé pour ce qui excède les prix imposés par l'ordonnance.

CHAPITRE III

LES TRAVAUX PUBLICS

Les travaux publics sont entrepris le plus souvent quand le besoin s'en fait sentir. Mais il est bien préférable lorsque cela est possible, de réserver ces travaux pour les périodes de chômage, d'attendre pour les mettre en chantier que l'époque de prospérité, de suractivité industrielle soit passée. C'est là tout l'objet d'une politique prévoyante de travaux publics.

Une telle organisation présente des avantages certains. Elle contribue à soulager l'industrie au temps où celle-ci ploie sous le nombre des commandes; d'autre part, à lui fournir du travail au moment où précisément celui-ci lui fait défaut. L'organisation prévoyante des travaux publics a donc pour effet d'assurer une grande régularité dans la production des industries de base.

Ce n'est pas tout. L'ajournement des travaux publics évite de mettre en concurrence l'Etat et les entreprises privées, ce qui atténue le mouvement cyclique de hausse des prix.

Enfin l'organisation prévoyante des travaux publics procure du travail aux chômeurs pendant la crise.

Il ne faut pas confondre du reste une telle organisation avec ce qu'on appelle les travaux de secours; il ne s'agit pas ici d'entreprendre des travaux nouveaux, mais seulement

d'ajourner ou d'anticiper des travaux dont l'exécution a été décidée et dont l'utilité est incontestable.

C'est à la première session de la Conférence générale du Travail, en 1919 que la question a été posée pour la première fois sur le plan international. La conférence adopta une recommandation ainsi conçue : « La Conférence générale recommande que chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail coordonne l'exécution des travaux entrepris pour le compte de l'autorité publique et réserve autant que possible ces travaux pour les périodes de chômage... »

En 1926 la huitième session a voté une résolution où figure le passage suivant : « La conférence internationale du travail demande au Bureau international du Travail, d'intensifier ses efforts pour développer l'application des mesures envisagées aux précédentes sessions de la conférence et concernant :

d), l'exécution des travaux publics suivant un rythme compensateur de celui des fluctuations de l'industrie privée».

Déjà en 1909 le professeur Bowley, l'éminent statisticien britannique avait préconisé une politique qui différerait de celle des travaux de secours adoptée à diverses reprises au cours du XIX^e siècle. Son système « ne devait entraîner aucune dépense si ce n'est de réflexion et de prévoyance; il visait à prévenir plutôt qu'à guérir. D'autre part, il ne comportait aucune demande artificielle de main-d'œuvre et se bornait à ajuster dans le temps la demande normale ». Le résultat d'une telle politique était le suivant : le gouvernement cessait de concurrencer les entreprises privées sur le marché du travail au moment où l'industrie éprouve déjà des difficultés à satisfaire la demande de ses clients; d'autre part les ordres du gouvernement, affluant au

moment psychologique avaient tendance à stimuler l'activité économique dans la période où les commandes de l'industrie privée font défaut.

La question des travaux publics a donné lieu à des controverses. « Car si l'organisation prévoyante des travaux publics a l'avantage d'accroître la demande au moment où elle se trouve très diminuée on peut se demander si elle n'augmente pas le coût des travaux dont l'ajournement ou l'anticipation ont été décidés. »

M. Otto Mallery qui a présidé aux Etats-Unis la commission de la Conférence nationale du chômage, chargée en 1921 de l'étude de la question, déclare : que le coût total des travaux publics est moindre si ceux-ci sont répartis sur une période décennale comprenant à la fois des années de prospérité et de dépression » qu'il ne le serait en l'absence d'organisation prévoyante.

Il est en effet évident que si certains travaux publics sont exécutés en période de prospérité, ils ont tendance à être moins onéreux, car les prix sont normalement moins élevés pendant la dépression, le taux de l'intérêt est également plus bas si le moment est bien choisi et les salaires eux-mêmes peuvent être moindres, en tout cas ils ne sont pas plus élevés.

Cette argumentation reste vraie même si l'accroissement de la demande résultant de la mise en exécution de travaux publics, jusque là ajournés a pour effet d'augmenter les prix dans une certaine mesure. Il reste qu'une économie véritable est effectuée. Tout dépend en dernier lieu du mode d'aménagement financier des travaux.

Si, l'on passe du point de vue financier au point de vue économique, il faut se demander quelle peut-être, sur l'industrie, la répercussion d'une telle organisation prévoyante des travaux publics.

Tout dépend d'ailleurs de la somme d'activité industrielle représentée par les travaux publics et les marchés de fournitures dans l'activité générale du pays. Le facteur psychologique joue ici un rôle important. L'ajournement des travaux survenant en période de grande activité industrielle a pour effet de faire réfléchir les producteurs de matières premières et de les inciter à réduire leur production.

En somme l'ajournement ou l'anticipation des travaux publics agit à peu près comme une modification du taux d'escompte : l'effet produit est à la fois mécanique et psychologique.

M. Dennison, président de la Dennison Manufacturing Company signale qu'une diminution de deux à trois pour cent des achats des consommateurs suffit à obliger les marchands à restreindre leurs commandes. L'acheteur en gros serait contraint alors de réduire les siennes de 5 à 10 % et subissant le contre-coup de cette restriction, le fabricant arrêterait complètement ses commandes de matières premières.

Ainsi donc une légère fluctuation dans le commerce de détail entraîne une fluctuation beaucoup plus ample dans le commerce de gros et une plus grande encore chez le fabricant.

Le rôle exercé par les commandes de l'Etat et des organismes publics dépend par-dessus tout de l'importance des marchés passés chaque année par les pouvoirs publics.

En Allemagne le chiffre annuel des commandes était estimé en 1928 à 6 milliards et demi de marks, ce chiffre représentant environ 10 % du total de l'activité industrielle du pays. D'après le Dr Ernst Bernhard, si on suppose que le mouvement ascendant du cycle économique dure deux ans et que les pouvoirs publics ajournent seulement 10 % de leurs commandes, la somme disponible pour les travaux en

période de dépression atteindrait, 21 milliards de marks : il serait ainsi possible d'éliminer des fluctuations de l'ordre 4 à 5 %. Or, de l'avis de M. Dennison, ces fluctuations sont suffisantes pour affecter sérieusement les affaires d'un pays.

Aux Etats-Unis, on évalue à 3, 5 milliards de dollars le montant des dépenses engagées chaque année pour les constructions publiques et à environ 900.000 le nombre des travailleurs directement employés de ce chef. Ces dépenses d'utilité publique représenteraient 35 à 40 % des dépenses concernant la construction. Si l'on songe que ces chiffres sont probablement inférieurs à la réalité, on peut juger de l'importance que représentent les commandes de l'Etat dans une branche d'activité industrielle telle que l'industrie du bâtiment.

Le professeur américain F. G. Dickinson a étudié la répercussion que peut avoir sur le chômage la répartition rationnelle des travaux publics; il a raisonné sur le cas des Etats-Unis pendant la période 1919-1925.

Si on estime, dit-il, que la valeur des marchés de construction représente aux Etats-Unis les cinq huitièmes de l'ensemble des travaux publics, c'est au moins la moitié des dépenses de travaux que l'on peut réserver pour les périodes de crise. On peut estimer d'autre part que le montant des salaires payés aux ouvriers à l'occasion des travaux publics représente 80 % du coût de ces travaux.

Le professeur dispose en regard du montant total des salaires (A) payés annuellement aux travailleurs des fabriques aux Etats-Unis l'indice de l'emploi (B) établi par le Federal Reserve Board. Pour les années où l'indice de l'emploi est inférieur à la moyenne 100, il détermine le supplément de salaire (C) qu'il aurait fallu payer pour que l'activité industrielle atteigne la moyenne (D). Connaissant

le coût total de la construction publique, il calcule sur la base de 80 % les salaires (E) qui ont été versés aux ouvriers pendant les années où l'indice de l'emploi a été supérieur à cent. Ces salaires ainsi calculés, M. Dickinson, les répartit proportionnellement entre les différentes années en commençant par celles où l'activité industrielle a été déficitaire (colonne F). Enfin il détermine sur cette base une *repartitio optima* des dépenses publiques de construction.

Le professeur modifie ses calculs en tenant compte du fait que seule la moitié des travaux publics peut être différée. Connaissant l'indice du coût de la construction pendant la période 1919-1925, il lui est facile d'évaluer ce que coûte la construction publique dans le cas et en l'absence d'une répartition rationnelle des travaux. Il arrive à la conclusion que l'économie réalisée dans le premier cas serait de l'ordre de 14 millions de dollars. Au point de vue de l'emploi le résultat obtenu est également appréciable, l'écart maximum de la moyenne étant de 5 % au lieu de 14 %.

Le tableau suivant donne le détail des calculs effectués par le professeur Dickinson :

	A	B	C	D	E	F	G
	\$		\$	\$	\$	\$	\$
1919	10.461	105	—	674	539	16	20
1920	12.153	108	—	852	682	20	25
1921	8.202	86	1.335	859		1.335	2.527
1922	8.759	94	559	1.034		559	1.732
1923	11.009	108		1.022	818	15	19
1924	10.109	99	94	1.111		94	1.229
1925	10.409	100		1.283			1.283
Total	71.102	—	1.988	6.835	2.039	2.039	6.835

Année	J	K	L	M	N	O
	Répartition optima de « E » dans l'hypothèse d'un change- ment de date d'exécution de la moitié au maximum des travaux publics (en millions de \$)	Répartition optima de « D » dans l'hypothèse d'un change- ment de date d'exécution de la moitié au maximum des travaux publics (en millions de \$).	Réper- cussions du change- ment de date d'exé- cution de la moitié des travaux sur l'em- ploi, de 1919-1925 (Moyenne = 100)	Indice du coût de la construc- tion 1919-1925 (Moyenne = 100)	« M » × « D » (en millions)	« M » × « K » (en millions)
	\$	\$				
1919	270	338	103	95	64.006	32.119
1920	341	426	104	120	102.240	51.120
1921	891	1.972	95	97	83.323	191.284
1922	128	1.194	95	84	86.856	100.296
1923	409	511	104	102	104.244	52.122
1924	—	1.111	99	103	114.433	114.433
1925	—	1.283	100	99	127.017	127.017
Total	2.039	6.835	—	—	682.119	668.391

Ainsi les travaux publics peuvent régulariser d'une manière très sensible le marché du travail. C'est ce qui ressort de l'exposé du professeur Dickinson. De son côté, M. Vernon Mund a essayé de mesurer les répercussions de l'exécution de travaux publics, mais en se fondant sur des considérations théoriques.

Il admet l'estimation suivant laquelle la vitesse de la circulation de l'argent est environ de 25 par an, et d'autre part il suppose que cinquante pour cent des recettes des particuliers sont consacrées à l'achat de biens de consommation.

Ainsi donc si l'on considère un montant de crédits de construction, on peut calculer que cinquante pour cent de ces crédits sont employés par ceux qui les reçoivent pour se procurer des biens de consommation. Comme par ailleurs quatre-vingts pour cent de la valeur des biens de consommation reviennent aux salaires, on peut dire que le montant des salaires distribués en supplément grâce au crédit de construction s'élève à quatre-vingts pour cent de cinquante pour cent de ces crédits, soit en définitive à quarante pour cent.

Or l'auteur suppose, étant donnée la vitesse de circulation de l'argent, que la portion des crédits servant à l'acquisition de biens de consommation accomplit cinq fois le circuit entre les différentes mains; il convient donc de multiplier par 5, le pourcentage de 40 pour cent et l'on arrive à cette conclusion que grâce au crédit de construction, des salaires sont distribués qui atteignent 200 % de ces crédits.

On voit quel rôle important peuvent jouer les travaux publics dans une période de dépression de l'activité industrielle pour ranimer cette activité. Non seulement un emploi supplémentaire est créé, le nombre des travailleurs employés dans les différentes industries étant égal à celui des ouvriers directement employés à la construction mais la demande des biens de consommation se trouve fortement accrue ainsi que les salaires qui sont payés en plus et qui atteignent suivant le calcul de M. Mund, 200 % des crédits de construction.

Si toutes les objections faites jusqu'ici à l'organisation prévoyante des travaux publics sont anéanties par les considérations précédentes, il reste qu'une controverse sérieuse s'est élevée sur le point de savoir si les travaux publics détournent les capitaux de l'industrie et du commerce. Le

gouvernement prétend-on dérober à d'autres emplois les sommes dont il a besoin pour financer ses travaux. A cela il faut répondre qu'une fraction au moins des fonds nécessaires est fournie par la réduction des secours de chômage, que d'autre part les fonds supplémentaires sont demandés aux banques qui en temps de dépression regorgent généralement de disponibilités ainsi que le témoigne le niveau peu élevé du taux de l'escompte; enfin si le gouvernement fait appel à l'épargne publique on ne peut lui reprocher de diminuer le pouvoir d'achat de la collectivité, car l'argent est alors thésaurisé par les particuliers qui hésitent à le dépenser ou même à l'investir dans des entreprises industrielles en raison de la méfiance qui règne alors.

Le professeur Clay déclare par ailleurs que l'abaissement du taux de l'escompte renforcé par des achats de titres se révèle la plupart du temps insuffisant à rétablir la prospérité et qu'il est nécessaire par conséquent de recourir aux emprunts de l'Etat. Il va sans dire que les travaux publics ainsi financés en période de crise afin de donner un regain à l'activité économique du pays et faisant partie d'une organisation prévoyante, peuvent seulement remédier à un chômage de crise d'assez courte durée et non pas à un chômage en quelque sorte structurel, comme celui qui a sévi depuis la guerre en Allemagne et en Angleterre. Les travaux publics sont capables cependant d'arrêter la baisse exagérée des prix et de stimuler une reprise des affaires.

Les expériences faites par les gouvernements tendent à montrer que le financement des travaux publics s'effectue sans difficultés spéciales et sans qu'il soit porté atteinte aux besoins en capitaux du commerce et de l'industrie.

La politique des travaux publics comme remède au chômage ne semble souffrir ainsi aucune objection. Il convient

de noter toutefois que l'organisation prévoyante des travaux publics a des limites, et que d'autre part se fait sentir l'importance d'une préparation anticipée de ces travaux, si l'on veut que leur mise en train puisse avoir quelque efficacité.

Tout d'abord, l'organisation prévoyante des travaux publics comporte des limitations. Les travaux administratifs courants qui représentent une grande partie des dépenses publiques se trouvent évidemment exclus du champ de la politique proposée; les commandes de fournitures ne peuvent guère être ajournées; les travaux urgents dont l'exécution est commandée par l'hygiène et la sécurité publique ne peuvent être remis à une époque ultérieure; encore faut-il admettre qu'un gouvernement peut prévoir les situations critiques et les besoins ultérieurs : en général, les ponts ne menacent pas ruine soudainement, et c'est par degrés que l'intensification de la circulation augmente au point de créer un danger.

En ce qui concerne les transports, il est difficile de réserver les travaux pour la période de crise, les besoins sont en effet, importants pendant la période de grande activité des affaires et diminuent au contraire en période de dépression. Enfin, certaines industries sont presque exclusivement occupées à travailler pour les pouvoirs publics : industrie de construction de wagons de chemins de fer, de tissus pour uniformes et industries de pierres à paver. Dans toutes ces industries, il devient impossible d'anticiper ou de différer la date des commandes, car ce serait réduire au chômage des ouvriers.

Il faut tenir compte enfin, de la difficulté que l'on éprouve à effectuer des mouvements de main-d'œuvre d'une industrie à l'autre.

peuvent, sans soulever des difficultés insurmontables, être répartis rationnellement sur un certain nombre d'années. Encore faut-il que ces travaux aient fait l'objet d'une préparation. Le manque de rapports techniques et la nécessité d'établir les plans, retarde considérablement les travaux et en diminuent par conséquent l'efficacité. Le fait s'est produit maintes fois pendant la crise de 1921 aux Etats-Unis; les municipalités n'avaient pas établi de plans d'ajournement ou d'anticipation possible des travaux.

Il importe de souligner que l'efficacité d'un programme des travaux publics dépend dans une large mesure de son application dans le temps. L'exécution en temps voulu de travaux publics peut donner des résultats hors de proportion avec l'ampleur des travaux entrepris.

Mesures adoptées en matière d'organisation prévoyante des travaux publics

L'organisation prévoyante des travaux publics a fait l'objet dans la plupart des pays de recommandations, de règlements; mais si des mesures ont été proposées, elles ont été rarement mises à exécution. Souvent, on a mis en chantier des travaux publics qui ne devaient être entrepris que beaucoup plus tard; au contraire, l'ajournement des travaux publics aux époques de grande activité, ne rencontre pour ainsi dire pas d'application.

En France, un décret du 31 mars 1908, pris sur l'initiative de M. Viviani, a créé une commission chargée « de rechercher s'il n'est pas possible de répartir les travaux exécutés par les administrations publiques ou pour leur compte de telle façon qu'ils viennent compenser dans une certaine mesure, au moment des crises, les déficits que ces

dernières produisent dans les travaux privés ». D'autre part, en 1927, le Conseil National économique a été invité à établir un programme de travaux destinés à l'éventualité d'un chômage généralisé. Il s'agit bien dans les deux cas d'organisation prévoyante de travaux publics.

En Allemagne, de nombreuses circulaires et recommandations ont vu le jour, concernant l'organisation de l'emploi : l'une d'elles qui date de 1904, demande que les administrations publiques aient soin de « choisir pour l'exécution des travaux, les périodes pour lesquelles on s'attend à une pénurie d'emplois ». Le conseil économique fédéral, dans une résolution du 26 juillet 1927, invite « le gouvernement fédéral à entrer en rapport avec les administrations des chemins de fer, des postes fédérales ainsi qu'avec les gouvernements des Etats en vue de rendre plus méthodique, *d'un point de vue économique général*, la répartition des commandes que ces autorités passent à l'industrie ». Enfin au début de 1930, le ministre allemand du Travail a invité les divers services du gouvernement à passer leurs contrats en tenant compte des fluctuations cycliques.

En Grande-Bretagne, la « Royal Commission on the Poor Law », présentait en 1909, deux rapports contenant des recommandations relatives aux travaux publics. L'un des rapports, celui de la majorité, recommandait de faire coïncider, si possible, l'exécution des travaux publics « irréguliers » avec une époque à laquelle l'activité normale du marché du travail se ralentit, disant qu'il était désirable de faire varier la demande de main-d'œuvre en sens inverse de la demande du marché ordinaire. La minorité, dans son rapport, voulait qu'on réservât tous les ans sur les dépenses publiques, quatre millions de livres pour qu'elles soient consacrées à l'exécution d'un programme échelonné sur

dix ans et financé au moyen de l'emprunt. Ce programme entrerait en exécution aux époques où la demande d'emploi s'élèverait au-dessus de la normale.

Mais une loi a été votée en Grande-Bretagne, qui vise directement l'organisation prévoyante des travaux publics. C'est le « Development and Road Fund Act » de 1909, qui prévoit l'établissement de plans anticipés afin de tenir compte de l'état général de l'emploi; ces plans devaient être financés, au fur et à mesure qu'ils entreraient en exécution, par le Trésor, lequel était autorisé à faire des avances aux services du gouvernement. C'est tout une organisation prévoyante des travaux publics qui est prévue dans cette loi, mais la loi était facultative, et ses dispositions n'ont guère reçu d'application.

Au début de 1914, la Commission dite de développement chargée précisément d'appliquer le Development and Road Fund Act a mis en réserve une somme destinée à être utilisée pendant les années de dépression; des fonds furent prélevés d'ailleurs peu après pour entreprendre des travaux dans les localités où le chômage sévissait.

Après la guerre, la question de l'organisation anticipée des travaux publics fut étudiée à nouveau. Une proposition de loi présentée par le parti travailliste en 1925, demandait à un Conseil spécialement créé à cet effet, de préparer des programmes de travaux, en vue de leur application éventuelle pendant les époques où la gravité du chômage l'exigerait; un crédit annuel de dix millions de livres devait être mis à la disposition du Conseil. La proposition de loi fut repoussée par le gouvernement conservateur.

Ces dernières années, la question a été reprise par la Commission de l'industrie et du commerce qui s'est déclarée partisan de l'anticipation et l'ajournement des travaux pu-

blics. De son côté la Conférence des employeurs et des syndicats a proposé l'établissement d'un fonds dit de développement. Enfin des recommandations ont été faites à ce sujet par une commission spéciale du parti libéral présidé par Sir Layton.

Aux Etats-Unis de nombreuses propositions de loi ont été déposées concernant l'organisation prévoyante des travaux publics : proposition Kenyon tendant à créer un conseil extraordinaire des travaux publics collaborant avec les autorités pour accélérer les travaux publics pendant les périodes de chômage; deuxième proposition Kenyon demandant au gouvernement d'exercer une influence stabilisatrice pendant les périodes de dépression et de suractivité industrielle par l'entreprise ou l'ajournement des travaux publics; proposition Zihlman tendant à créer une commission chargée d'étudier la possibilité d'exécuter les travaux publics pendant les périodes de chômage; proposition du sénateur Jones en 1928 demandant la mise en réserve en période de prospérité de ressources destinées à être utilisées plus tard, pendant les périodes de chômage, ces ressources s'élevant chaque année à 150 millions de dollars. Cette proposition fut repoussée.

En 1928, M. Hoover avait élaboré un programme de stabilisation à longue échéance, prévoyant la création d'une réserve de trois milliards de dollars destinés à être utilisés pendant les périodes de chômage. La même année une commission sénatoriale recommanda aux pouvoirs publics d'aménager leurs programmes de travaux en prévoyant les périodes de crise.

Le 23 avril 1929 le sénateur Jones a déposé à nouveau sa proposition de loi, mais elle a été encore repoussée.

Pendant la session parlementaire 1929-1930, le sénateur Wagner déposa une proposition de loi qui prévoyait la création « d'un Conseil fédéral pour la stabilisation de l'emploi ». Celui-ci avait pour fonction de tenir le président au courant de la situation économique et de l'évolution de l'emploi, le président devait demander au Congrès les crédits nécessaires permettant au gouvernement d'exécuter, d'une manière rapide, des travaux de construction pendant la période de dépression. D'autre part, l'accélération des travaux en cours était prévue. De plus l'article 10 de la proposition de loi, demandait au Congrès de choisir comme date d'exécution des travaux publics les périodes de chômage.

Les diverses propositions de loi que l'on vient d'examiner sont restées en suspens, seule une loi est venue autoriser jusqu'à concurrence de 150 millions de dollars la constitution d'un fonds destiné à prévenir le chômage pendant les périodes de dépression et consacré aux travaux publics.

En l'absence de mesures législatives, le gouvernement fédéral a agi de sa propre initiative dans le sens d'une organisation et d'une répartition prévoyante des travaux publics. En 1923 une pénurie de main-d'œuvre s'étant fait sentir dans le bâtiment, M. Hoover dans une lettre conseilla au président de différer les travaux de construction afin de régulariser l'emploi. « Il conviendrait dit-il de donner aux différents services gouvernementaux l'instruction de n'entreprendre que les travaux absolument nécessaires et de ralentir les travaux déjà entrepris jusqu'à l'époque où diminuera la demande de l'industrie privée ». La lettre eut d'ailleurs cet autre effet d'entraîner l'ajournement de travaux importants de construction privée, ce qui était évidemment un résultat très appréciable : en ajournant leurs travaux, les entrepre-

neurs ont évité de précipiter le mouvement ascendant de 1923, ils ont stabilisé l'industrie du bâtiment et la situation économique en général. Mais surtout la lettre de M. Hoover détermina le gouvernement à surseoir jusqu'en 1926 à l'exécution de son programme de construction.

Des mesures législatives concernant l'organisation des travaux publics ont été adoptées dans quelques Etats de l'Union. D'après une communication de M. Griffenhagen, deux Etats ont adopté une politique d'organisation prévoyante, sans que celle-ci fasse l'objet d'une réglementation officielle, et sans qu'aucune réserve ait été instituée. L'un d'eux est le Massachusetts où le volume des travaux a varié en raison inverse de la prospérité économique.

Trois Etats : la Pensylvanie, la Californie et le Wisconsin ont une législation prévoyant un fonds extraordinaire des travaux publics et d'autre part, une commission extraordinaire des travaux publics, ayant pour fonction d'obtenir des divers services des avant-projets d'extension de travaux publics susceptibles d'être appliqués en période de chômage. La commission est de plus chargée d'enquêter sur les conditions de l'emploi et est autorisée à puiser dans la caisse extraordinaire des travaux publics, les fonds nécessaires à l'exécution des programmes prévus. En ce qui concerne l'Etat de Pensylvanie, les résultats ont été décevants pendant la crise de chômage de 1922. Pour l'Etat du Wisconsin, les résultats n'ont pas été meilleurs. La majorité des Etats américains se désintéressent d'ailleurs de la question.

En Suède, dès 1910, la question de l'organisation prévoyante des travaux publics a fait l'objet de discussions. Une recommandation du Parlement en 1912, invitait le gouvernement à organiser autant que possible l'exécution

des travaux publics pendant les périodes de chômage. En ce qui concerne le chômage cyclique, le rapport accompagnant la recommandation disait qu'il serait possible de prévenir le chômage en établissant d'avance des programmes de travaux particulièrement dans le bâtiment et les industries de la construction. Il était donc recommandé aux autorités publiques de préparer des programmes de travaux échelonnés sur plusieurs années.

Il faut reconnaître que les pouvoirs publics en Suède se sont préoccupés généralement de la situation du marché du travail et qu'ils ont appliqué une politique d'organisation prévoyante dans nombre de cas. Les chemins de fer ont établi un programme de construction portant sur une période de sept ans, permettant de procéder à des ajustements qui tiennent compte de l'état du marché du travail, et d'autre part d'éviter de congédier le personnel par suite de la restriction des crédits alloués. Dans le même sens, l'administration des chemins de fer a poursuivi vigoureusement l'exécution des travaux en période de dépression, malgré la diminution des recettes de l'Etat. La guerre mondiale n'a pas permis d'assurer l'exécution de ce programme et d'autre part, le développement du réseau routier a fait passer au second plan les programmes de travaux ferroviaires. Quoi qu'il en soit, on peut dire qu'en ce qui concerne les chemins de fer, les pouvoirs publics ont toujours tenu compte dans l'exécution des travaux de la situation du marché de la main-d'œuvre.

Dans un autre domaine, comme l'Administration des postes, des mesures ont été prises. Le gouvernement a évité d'étendre les services pour ne pas entrer en concurrence, en période de prospérité, avec les entreprises privées. Il est d'ailleurs difficile dans cette branche particulière des services publics de ne pas suivre les fluctuations économiques.

Les travaux peuvent difficilement être ajournés. En fait ceux-ci le sont surtout pour des raisons financières.

Dans le domaine des forces hydrauliques, exploitation des chutes d'eau et canaux », les travaux doivent être effectués pendant la période de prospérité, en raison des besoins qui se manifestent par suite de l'activité industrielle. Pour ce qui concerne les canaux, il est plus facile d'ajourner les travaux; l'exécution des travaux ne saurait dépendre des conditions économiques, car l'exploitation ici n'est pas rémunératrice. C'est pourquoi ces travaux se prêtent plus facilement à une organisation prévoyante. Il en est de même de la construction de routes : ici, les projets sont exécutés dans l'ordre indiqué par les pouvoirs locaux, les travaux étant accélérés en cas de chômage.

En Norvège, au début de la guerre le Parlement a voté un crédit de quinze millions de couronnes, destiné à engager des travaux pour la prévention du chômage; ce crédit a permis d'augmenter considérablement l'emploi de la main-d'œuvre. En 1920, le Parlement vota un crédit d'environ quatre millions qui devait être utilisé en cas de chômage, il a été utilisé par les pouvoirs publics pour remédier à la situation quand éclata la crise de chômage à la fin de 1920.

Au point de vue législatif proprement dit, il n'existe rien en Norvège. Dans un rapport de 1923, la Commission de législation sur le chômage a bien proposé de constituer un fonds de chômage et de donner mandat à la commission gouvernementale du chômage, d'enquêter sur la situation du marché du travail et de prendre au besoin les mesures nécessaires. Cette proposition n'a pas été retenue.

En Finlande, la Chambre demandait dès 1908 au gouvernement une répartition prévoyante des travaux publics.

La question a été remise à l'étude après la guerre, en exécution de la recommandation de Washington. Le gouvernement promet de donner satisfaction à la Chambre. En fait, pendant la crise de 1920, les travaux prévus au budget ont été accélérés et des travaux spéciaux dont l'exécution avait été réservée pour les périodes de chômage ont été entrepris. Il n'a pas été possible dans la suite d'établir une réserve spéciale de travaux pour les périodes de chômage. On s'est contenté simplement de demander aux administrations d'établir leurs programmes de travaux publics. Les résultats en Finlande ont surtout d'ailleurs été obtenus en matière de chômage saisonnier.

En Suisse, aucune disposition ne permet à la Confédération d'accélérer ou de retarder l'exécution des travaux publics; en fait celle-ci les réserve dans la mesure du possible pour les périodes de chômage. Les cantons et les communes pratiquent une politique analogue. En septembre 1930, certaines mesures ont été proposées par l'Union syndicale Suisse : on propose de charger la division de l'industrie et des arts et métiers du département fédéral de l'Economie publique de recevoir avis des travaux publics projetés et de veiller à ce que ces travaux soient répartis de manière à neutraliser autant que possible les fluctuations saisonnières et cycliques.

Il n'existe pas en Italie de dispositions législatives permettant de réserver l'exécution des travaux publics pour les périodes de chômage. En vertu de lois anciennes, confirmées par décret royal du 28 novembre 1928, les travaux sont répartis par le ministre des Travaux publics en trois catégories : ceux qui ne peuvent être ajournés ou suspendus, ceux qui sont urgents mais peuvent être ajour-

nés, enfin ceux dont l'exécution peut être retardée sans inconvénient. Cette classification rend possible la répartition des travaux suivant la situation du marché du travail, les travaux de la dernière catégorie étant seuls réservés pour les périodes de crise.

Le gouvernement des Pays-Bas n'a pris, lui non plus, aucune mesure pour réserver les travaux publics pour les périodes de chômage. Le ministre du Travail étudie cependant la question.

En ce qui concerne l'Irlande, une recommandation de 1927 de la Commission de secours en cas de chômage, prévoit la construction de maisons pendant une période de dix ans, et d'autre part, l'accélération du programme de reboisement et d'amélioration agricole, la construction de bâtiments d'école, etc...

Au Danemark, l'organisation des travaux publics, en fonction des fluctuations cycliques est prévue. Des circulaires touchant cette question ont été adressées par le ministère de l'Intérieur aux différents pouvoirs publics.

En Autriche, il n'existe aucune disposition concernant l'organisation prévoyante des travaux publics.

Il reste à signaler une enquête menée auprès d'un certain nombre de pays.

A l'occasion du quatrième Congrès International des villes et pouvoirs locaux, tenu à Séville en 1929, la Belgique a déclaré que seuls des travaux de secours étaient organisés par les communes pour combattre le chômage, mais qu'il n'existait pas d'organisation prévoyante. Il n'en est pas de même en Italie, où les travaux publics sont échelonnés suivant l'état du marché du travail. En Angleterre, on anticipe des travaux en cas de chômage. La réponse

de l'Allemagne a été plus détaillée, elle rapporte que plusieurs villes s'efforcent déjà d'adjuger leurs commandes en tenant compte des circonstances économiques.

*
* *

Il s'agit d'examiner maintenant quels résultats la politique de travaux publics a donnés dans les différents pays qui l'ont pratiquée.

En ce qui concerne la France, l'examen des statistiques officielles du marché du travail, montre que pendant les deux périodes de crise 1921 et 1927, le chômage a pris fin assez rapidement. L'action des pouvoirs publics n'est sans doute pas étrangère à ce résultat, tout au moins pour ce qui est de la crise de 1927. Dans une circulaire du 30 décembre 1926, le ministre du Travail invita les autres ministères à lui faire connaître les marchés de travaux et fournitures pouvant être passés dans un bref délai et le 4 et 5 janvier 1927, le ministre des Travaux publics adressa deux circulaires aux services maritimes et à l'administration des voies navigables, dans lesquelles il demandait de hâter la mise en marche des travaux prévus, de veiller à ce qu'ils occupent le maximum d'ouvriers, et enfin de poursuivre activement la mise au point des projets pouvant permettre l'utilisation d'une main-d'œuvre nombreuse et non spécialisée.

D'après un rapport présenté au Conseil national de la main-d'œuvre, c'est une somme de 1 milliard trois cent cinquante millions qui a été dépensée par l'ensemble des ministères conformément aux directives gouvernementales concernant l'anticipation des travaux publics. Les commandes faites par les services de l'Etat ont contribué

à fournir du travail à de nombreux établissements industriels et aux usines fabricant du matériel roulant. Les administrations régionales et locales ont suivi l'exemple de l'Etat : les chantiers ouverts par celles-ci ont permis d'occuper jusqu'à 10.000 ouvriers en février 1927, moment le plus aigu de la crise.

Il faut ajouter qu'en janvier 1927 d'accord avec le ministère des Travaux publics, la préfecture de la Seine a décidé d'avancer de trois mois l'exécution des travaux annuels de construction et d'entretien.

La Grande-Bretagne a eu depuis la guerre à faire face à un grave problème de chômage, et, pendant toute la période postérieure de 1920 les gouvernements au pouvoir ont invité et aidé constamment les autorités locales à anticiper l'exécution des travaux et même à exécuter des travaux nouveaux.

Un certain nombre de travaux ont été entrepris avec l'aide du Comité des subventions contre le chômage (Unemployment Grants Committee). C'est le 20 septembre 1920 que fut créé ce comité avec un crédit initial de 3 millions de livres, « en vue d'assister les autorités locales du Royaume-Uni dans l'exécution de projets approuvés de travaux utiles, *autres que les travaux de construction de routes et de logements* ». Ce comité, ne devait accorder son assistance qu'aux districts souffrant d'un grave chômage, auquel il n'était pas remédié d'autre façon; les travaux devaient être reconnus par le département ministériel compétent comme étant d'utilité publique. La subvention accordée ne devait pas dépasser un certain pourcentage des salaires des ouvriers embauchés.

En 1929, le gouvernement travailliste voulut donner une base légale aux travaux publics entrepris par le Comité. Il fit voter la loi du 26 juillet 1929 « sur les encouragements

financiers aux travaux publics ». Cette loi dispose que le ministre du Travail, avec l'assentiment du Trésor, et sur la recommandation d'un comité nommé par le ministre (Comité de subvention contre le chômage), accorde aux autorités locales des subventions en vue de l'exécution de travaux d'utilité publique de nature à améliorer la situation de l'emploi dans le Royaume-Uni. Le régime en vigueur a été modifié d'ailleurs plusieurs fois, le dernier règlement est fixé par la circulaire U. G. C 26, 2 juillet 1930.

Au cours de la période d'octobre 1921 au 30 juin 1928, il a été emprunté par le gouvernement, 78.500.000 livres afin de subvenir aux travaux : égoûts, docks, entreprises électriques, usines à gaz, tramways. D'autre part, les subventions accordées sur la base d'un pourcentage du montant des salaires payés, ont atteint de décembre 1920 à juin 1928, 5 millions de livres sterling. Le nombre des mois d'emplois fournis est estimé à 4.500.000 pour un seul homme et comme il y a quatre vingt-quatre mois dans la période considérée, on peut dire que le chiffre moyen des ouvriers employés chaque année a été d'environ 107.000.

D'autres travaux ont été entrepris en Grande-Bretagne avec l'aide du « Development Public Utility Advisory Committee » créé par la loi de 1929, mentionnée plus haut : cette loi autorise le trésor à garantir des emprunts ou à accorder des subventions pour le paiement des intérêts afférents à des emprunts émis par les services publics pour l'exécution de travaux d'équipement national, à condition que le montant global des emprunts ne dépasse pas 25.000.000 £. Il a été ainsi entrepris des travaux par les compagnies de chemins de fer, de gaz et d'eau pour 7 millions 647.000 £.

Enfin des travaux ont été exécutés en vertu de la loi de 1909 sur le « Development and Road Fund Act », instituant

un Fonds d'amélioration des routes, géré par un Conseil des routes chargé de faire construire et entretenir des routes, ou d'accorder dans le même but des subventions. Les attributions de ce conseil sont passées en 1919 au Ministère des Transports.

Les dépenses du Fonds des routes ont été très importantes depuis la guerre et représentent une grande quantité de travail et d'emploi. De 1920 à 1925 il a été dépensé, en ce qui concerne les ponts et chaussées, pour 57.000.000 £ sur lesquels 37.000.000 représentent la contribution du Fonds des routes et du Trésor. Il a été dépensé par la suite pour les routes 44.500.000 £. Le Fonds des routes s'est d'ailleurs, depuis le 31 mars 1926, substitué au Comité de subventions pour la lutte contre le chômage.

En ce qui concerne le Fonds de développement prévu également par la loi de 1909, il semble qu'aucune tentative n'ait été faite pour l'utiliser comme moyen d'atténuer le chômage.

Divers autres travaux ont été entrepris : drainage, reboisement, etc., dont les dépenses d'élèvent de 1921 à 1926, à 2.576.000 £.

Le tableau suivant donne le nombre d'ouvriers employés dans les travaux subventionnés par l'Etat de 1924 à 1927 : leur nombre atteint en

1924	86.164
1925	98.753
1926	87.373
1927	68.449

Aux Etats-Unis, il est difficile de savoir quels sont les travaux de circonstances qui ont été entrepris lors des époques de dépression. Pendant la crise de 1921, 75 millions de dollars ont été votés par le Congrès pour la construction

des routes, la même somme devant être allouée par les Etats intéressés. On estime qu'en 1922 ces dépenses ont fourni du travail à près de 200.000 ouvriers. En outre, les Etats et principales villes ont entrepris une grande quantité de travaux publics locaux.

Lors de la réapparition du chômage au début de 1928 on s'est efforcé de hâter les travaux publics en cours. En 1929 lorsque s'est manifestée la dépression, le gouvernement fédéral a contribué dans la mesure suivante au programme de travaux publics établi pour remédier à la crise de chômage : crédits supplémentaires de 50 millions de dollars pour les routes, 230 millions pour les bâtiments, de 12 millions pour les travaux d'amélioration dans les ports, et enfin, subvention de 15 millions de dollars pour un hôpital, au total 307 millions de dépense de travaux publics. D'autre part, les Etats de l'Union ont passé des marchés de construction pour 453 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 33 %. Les chemins de fer ont décidé des dépenses atteignant 3.500.000 dollars. Enfin il a été prévu la construction de navires pour 2.500 millions de dollars.

Il reste, malgré ces mesures, beaucoup à faire pour accepter les programmes des travaux publics au marché du travail.

En Allemagne, deux lois ont organisé l'assistance productive aux chômeurs : ce sont le décret du 26 janvier 1920 et la loi du 16 juillet 1927. L'argent au lieu d'être remis directement aux chômeurs était versé à des entreprises pouvant leur donner du travail, comme les municipalités et les institutions d'utilité publique, l'argent devant servir à exécuter des travaux d'utilité publique. Aux termes d'une ordonnance du 30 avril 1925, les salaires devaient être égaux à ceux payés dans la localité où les travaux étaient

effectués. La période maximum pendant laquelle le chômeur pouvait être employé était de trois mois par an, quelquefois de six mois.

En 1927 l'Institut fédéral de placement, reçut le fonds destiné à l'assurance-chômage. La participation de l'Institut, à l'assistance productive, ne jouait que pour les chômeurs touchant normalement une indemnité d'assurance, elle était fixée à trois marks par ouvrier et par jour. Pour le surplus, l'assurance productive était alimentée par des subventions allouées chaque année par le gouvernement du Reich. Malheureusement les sommes prévues au budget ont été progressivement réduites de 1926 à 1930.

Les travaux entrepris dans le cadre de l'assistance productive étaient de deux espèces : les travaux de secours proprement dits « Notstandsarbeiten », consistant en améliorations agricoles, protection contre les inondations, aménagements de force hydraulique, installations de gaz, construction de chaussées et travaux souterrains), et autres travaux visant à procurer aux chômeurs un emploi permanent et non plus temporaire, et comportant la construction de logements dans les régions rurales ou industrielles, les premiers formaient, d'ailleurs, la grande majorité.

Le nombre des travailleurs occupés aux travaux de secours étaient :

1925	51.919
1926	128.974
1927	117.633
1928	62.694
1929	53.680

On voit donc qu'en moyenne 83.000 ouvriers ont été employés pendant la période envisagée, mais étant donné

le renouvellement, au bout d'un certain temps, des équipes d'ouvriers, c'est près de 250.000 ouvriers qui ont été employés chaque année aux travaux de secours.

Pour les travaux qui visent une amélioration permanente et non plus seulement temporaire du marché du travail, des prêts étaient consentis par le Reich et les Etats atteignant de 6.000 à 7.000 marks pour les maisons individuelles, de 4.000 à 5.000 marks pour les maisons collectives. Depuis 1921 jusqu'à la fin de 1924, 24.624 maisons collectives et 31.635 maisons individuelles ont été construites dans les régions rurales. D'autre part, dans des conditions analogues, mais cette fois dans les régions industrielles, près de 2.670 maisons de ce genre ont été bâties depuis 1926.

Indépendamment de l'assistance productive aux chômeurs, un programme spécial de travaux publics a été adopté par le gouvernement du Reich en juin 1926. Ce programme, qui, normalement, ne devait être entrepris que plus tard, a nécessité l'inscription au budget de 1926 d'un crédit de 630 millions. Il s'agissait de travaux intéressant l'administration postale, l'administration des chemins de fer et la navigation intérieure. D'après un mémorandum du ministre du Travail soumis au Reichstag, les travaux exécutés pour l'administration des chemins de fer ont amélioré sensiblement la situation, notamment dans la métallurgie. Les dépenses pour le compte de l'administration postale ont atteint 300 millions de marks. Les résultats obtenus dans l'industrie du bâtiment ont été, satisfaisants : les chômeurs dans cette industrie sont passés de 196.714 en juillet 1926 à 171.955 en septembre.

D'autre part, les Etats ont prélevé sur les crédits accordés par la loi du 26 mars 1926 pour la construction de

logements, 108 millions de marks. Une somme distincte de 60 millions affectée à la construction d'habitations agricoles. Enfin des travaux de construction de chaussées dépassant 80 millions de marks ont été entrepris par les Etats sur la base de la loi du 14 août 1926.

Le gouvernement a créé une institution spéciale (Deutsche Boden Kultur) qu'il a dotée de 35 millions de marks et qui a pour but l'amélioration de l'agriculture. Grâce aux prêts consentis par cette organisation, près de 200.000 hectares ont été améliorés et près de sept millions de journées de travail ont été fournies. En outre, quarante millions ont été consacrés par le ministre allemand du Travail à l'amélioration du sol et 65 millions ont été affectés au programme de colonisation.

Les résultats de l'ensemble des mesures ont été les suivants : le nombre des chômeurs est passé du 26 juin au 27 novembre, 1926 de 627.000 à 484.000 pour les chômeurs complets et de 596.000 à 284.000 pour les chômeurs partiels. Si l'amélioration de la situation ne peut être imputée uniquement au programme de travaux publics, il faut reconnaître que ce programme a été une aide très précieuse pour l'industrie et a contribué certainement à la reprise des affaires.

En 1930 des mesures ont été prises en vue d'accélérer l'exécution des travaux publics. Le coût des travaux projetés est de 1 milliard de marks consacré aux chemins de fer, aux postes, au logement, aux routes, aux travaux de secours. La même année la « Deutsche Bau-und Bodenbank A. G. et la Reichskredit A. G. » sont autorisées à emprunter 100 millions de marks avec la garantie du Reich pour la construction des routes.

En Autriche où aucune mesure législative n'a été prise en vue d'ajourner ou d'anticiper les travaux publics, l'Etat a dépensé pour les travaux publics des sommes importantes: 157 millions de shillings en 1926, 179 millions en 1927, 181 millions en 1928. Les travaux ont consisté en dragages, construction et entretien de routes et de voies ferrées. En plus de ces travaux, il existe en Autriche comme en Allemagne, le système de l'assurance productive introduit le 29 juillet 1922.

La politique des travaux publics en liaison avec l'assurance productive n'a certes pas éliminé complètement le chômage, mais a empêché une dépression plus grave du marché du travail. L'assurance productive n'a fonctionné d'une manière satisfaisante qu'à partir de 1925. Les travaux entrepris dans le cadre de l'assistance productive ont représenté 19 millions de couronnes en 1923, 32 millions en 1924, 7 millions (de shillings) en 1925, 6 millions en 1926, 5 millions en 1927; c'est en 1925 que l'assurance productive a atteint son point culminant. Au point de vue des ouvriers employés, leur nombre a été :

1923	22.953
1924	10.907
1925	26.932
1926	18.462
1927	17.276

En Finlande, où fonctionne le système du double devis, des travaux concernant les ponts, routes, ports, chemins de fer, etc... ont été anticipés en vue d'atténuer le chômage. Mais le chômage visé par ces mesures est surtout le chômage saisonnier, et l'absence de statistiques d'autre part ne permet pas d'apprécier avec précision les résultats ob-

tenus. Les travaux de construction et de réfection des routes ont été le plus souvent temporaires et suspendus dès la reprise de l'activité économique.

Enfin des crédits additionnels ont été pris parfois sur le fonds de chômage et affectés à des travaux en cours d'exécution afin d'y employer un plus grand nombre d'ouvriers.

D'après un règlement du 25 juillet 1930, trois catégories de travaux sont prévues : les travaux de secours organisés par l'Etat et dont les frais sont couverts par les crédits de chômage, les travaux de secours organisés par les autorités locales, celles-ci touchant une subvention de l'Etat; enfin les travaux locaux subventionnés par l'Etat, mais organisés avec le concours d'organisations privées.

En ce qui concerne le Danemark, de nombreuses lois et règlements administratifs existent, concernant l'exécution des travaux publics en temps de crise. L'Etat en période de chômage, octroie des prêts ou alloue des subsides, afin de permettre l'anticipation des travaux. Une loi du 12 mars 1915 crée un fonds de prêts de 20 millions de couronnes porté en 1918 à 50 millions. Les prêts sont accordés aux communes contre paiement d'un intérêt annuel de 5 %. Une loi de 1918 permet d'autre part aux communes d'obtenir des subsides équivalents au paiement d'un intérêt annuel de 1 et demi % sur le montant du prêt, des lois ultérieures ont augmenté le taux du subside à 2, 2 et demi, 3, puis 4 pour cent.

Une loi de 1920 a autorisé l'Etat à garantir un emprunt communal de 70 millions de couronnes destiné à financer les travaux de chômage.

Ces mesures ont été d'une grande utilité dans la lutte contre le chômage pendant la période 1918-19-21. C'est

surtout l'industrie du bâtiment qui a profité des travaux entrepris (construction de routes, d'écoles, d'hôpitaux, etc.) Du 1^{er} septembre 1925 au 30 juin 1926, 634.000 journées de travail ont été ainsi procurées, du 1^{er} juillet 1926 au 30 mars 1927, 70.000 journées de travail.

Il y a aussi les travaux de secours. Ceux-ci ont été introduits en 1921 dans la loi d'assurance-chômage : cette loi permet sous certaines conditions l'allocation de subsides du fonds de chômage pour l'organisation de ces travaux. En 1925, le Trésor a été autorisé à prêter par l'intermédiaire du fonds de chômage : c'est ainsi qu'en 1926 et 1927, 4.640.000 couronnes ont été prêtées pour travaux de secours, 1.985.000 couronnes pour d'autres entreprises, tandis qu'un subside de 1.150.000 couronnes a été alloué pour couvrir les frais de matériel entraînés par les travaux.

En Australie les travaux entrepris pour combattre les crises de chômage le sont généralement par les autorités locales, le gouvernement des Etats participant aux frais de ces travaux. L'adoption de ce système a permis d'employer temporairement un grand nombre d'ouvriers. Aussi bien le gouvernement fédéral se montre partisan des travaux publics « utiles » par opposition aux travaux de secours.

Au Canada, le gouvernement fédéral participe aux travaux entrepris pendant l'hiver par les municipalités, pour remédier à la crise de l'emploi : la subvention s'élève au tiers du coût supplémentaire des travaux.

En Suisse, des efforts ont été accomplis en ce qui concerne l'exécution des travaux publics. Tantôt, la Confédération a entrepris elle-même des travaux de secours, tantôt elle a accordé des subventions aux cantons. Dans les deux cas, il s'agissait de travaux qui avaient été ajournés

en raison du renchérissement des prix ou dont l'exécution n'aurait été décidée qu'à une époque ultérieure. Depuis 1924, en raison de l'amélioration de la situation économique, ces mesures n'ont pas été maintenues.

Le travail le plus important a été l'électrification des chemins de fer, subventionnée par la confédération à concurrence de 60 millions de francs. Les autres travaux concernent l'administration des postes, l'aménagement des cours d'eau, la construction des routes, etc.

La lutte contre le chômage dans l'après-guerre a rendu nécessaire en Suisse l'exécution de travaux de secours. De 1919 à 1926, il a été dépensé 942 millions de francs répartis entre les maisons d'habitation, les bâtiments publics, les ponts, routes, la distribution d'eau, la canalisation des cours d'eau, etc... La participation de la Confédération dans ces dépenses a été de 98 millions, les bénéficiaires de ces dépenses ont été des particuliers, des sociétés coopératives, enfin les communes et les cantons.

D'autre part, la Confédération a fait pour onze millions de prêts hypothécaires destinés à encourager la construction des maisons d'habitation et elle a consacré de mai 1919 à mars 1924, 110 millions de francs à des travaux de secours.

En 1930, le Conseil fédéral a prié le département fédéral de l'Economie publique de recommander aux administrations de hâter le plus possible l'exécution des travaux publics en raison de la crise mondiale. En fait un certain nombre d'autorités cantonales avaient déjà précipité leurs commandes et accéléré les travaux avant qu'aucune recommandation leur soit parvenue.

En Italie, on s'est préoccupé de faciliter l'exécution des travaux publics. Toutefois l'état du marché du travail n'a guère été pris en considération.

A ce point de vue, le décret du 28 novembre 1919 fait exception. Il crée un comité interministériel chargé de décider de l'exécution des travaux et d'accorder les avances; ce comité a permis l'emploi d'un nombre considérable de chômeurs; en neuf mois il a accordé des avances s'élevant à 468 millions de liras.

Un nouveau comité interministériel a été institué par la loi du 20 avril 1921, aux fins de répartir un crédit de 500 millions prévu par cette loi, comme aussi les crédits prévus dans les précédents décrets. La même année la Caisse de dépôts a été autorisée à accorder aux organisations locales des subventions pour 800 millions de liras.

Cependant l'Etat a directement encouragé ces dernières années, l'initiative privée. Des sommes très importantes ont été consacrées au défrichement des terrains marécageux, à l'amélioration du sol appelée en Italie la « bonification intégrale », à la construction de logements, de routes, à des entreprises d'irrigation.

La bonification intégrale a permis de mettre en valeur 2 millions et demi d'hectares. Les travaux doivent nécessiter une dépense de sept milliards et demi de liras, échelonnée sur quatorze ans. La participation de l'Etat dans ces travaux, varie de 10 à 75 % suivant la nature des travaux. Du 1^{er} novembre 1928 jusqu'à la fin de février 1929, 1.094 millions de liras ont été dépensés pour la bonification intégrale.

En 1929 une banque a été créée, chargée notamment d'accorder des crédits aux institutions visant à l'assistance économique des travailleurs et des producteurs. Elle doit consentir des prêts hypothécaires pour la construction de logements et des avances aux associations agri-

coles et entreprises d'irrigation; un fonds de réserve a été constitué à cet effet.

Il convient pour être complet de mentionner un décret de 1928 encourageant les travaux publics, surtout ceux qui peuvent occuper un grand nombre d'ouvriers, ainsi qu'une organisation créée la même année dans le but d'entretenir le réseau routier de l'Italie.

Il n'est pas sans intérêt de noter que les mesures prises en Italie visent moins à combattre les crises de chômage qu'à faire disparaître le chômage structurel dont souffre l'Italie. Le chômage saisonnier lui-même est assez négligé : la répartition des travaux publics au cours de l'année pourrait être meilleure.

Depuis le milieu de l'année 1927, la politique de déflation suivie par le gouvernement a eu pour effet d'accroître le chômage jusqu'au milieu de 1928. Pendant ce temps les autorités n'ont pu organiser une politique de travaux publics, car la politique monétaire tendait à restreindre le crédit. Aussi le nombre des ouvriers employés aux travaux publics est-il tombé de 102.323 en avril 1927 à 77.547 en janvier 1928; c'est seulement vers le milieu de 1928, lors de la reprise des affaires que les travaux publics ont été développés. D'autre part, la valeur des travaux en cours d'exécution qui de 3.929 millions de liras en juin 1927 était tombée à 3.749 millions en décembre, est remontée au milieu de 1928 à 3.871 millions de liras.

Les subventions de la Caisse des dépôts et prêts ont subi une évolution analogue :

en 1925.....	518 millions
en 1926.....	226 —
en 1927.....	212 —

Le nombre des ouvriers employés aux travaux publics exécutés par l'Etat a été en moyenne de :

75.000	en 1926
94.000	en 1927
89.000	en 1928

Le nombre des chômeurs a été en moyenne de 278.000 en 1927 et de 324.000 en 1928.

Le nombre des journées de travail ainsi procurées aussi bien par les travaux exécutés par l'Etat ou pour l'Etat que par les organisations locales est de 27.800.000 pour 1927, et de 26.608.000 pour 1928.

Enfin le pourcentage des ouvriers occupés à des travaux publics sur le nombre total de chômeurs, se monte à 25 % en 1927 et à 21,5 % en 1928.

En Tchécoslovaquie, des travaux publics ont été organisés en vue de diminuer le chômage, et d'abord lors de la crise de 1920. En vertu d'une loi du 17 octobre 1919, des travaux publics d'une importance considérable ont été entrepris qui ont fourni un emploi durable aux chômeurs. D'autres travaux de moindre importance ont été décidés en septembre 1920. Un régime nouveau est entré en application le 1^{er} avril 1925 avec l'entrée en vigueur d'une loi mettant à la charge des organisations professionnelles les secours de chômage.

Le nombre moyen des chômeurs employés aux travaux publics en vertu des lois de 1919 et 1920 a été environ de :

10.000	1921
10.000	1922
31.000	1923
30.000	1924

En U. R. S. S. l'organisation des travaux publics en liaison avec le chômage n'a été vraiment sérieuse qu'à partir de l'année 1922; les crédits alloués pour l'assistance par le travail ont été en :

1922 de	735.000 roubles
1923 de	4.350.000
1924 de	16.633.000
1925 de	19.127.000
1926 de	25.401.000

A partir de l'année 1924, une partie des crédits a été d'ailleurs dépensée pour d'autres formes d'assistance. Le nombre des journées de travail fournies se sont élevées à :

en 1922	1.418.255
en 1923	2.438.257
en 1924	5.513.027
en 1925	4.212.000
en 1926	6.000.000

Et le nombre des chômeurs employés de :

30.000.....	en	1922
48.000.....	en	1923
114.000.....	en	1924
90.000.....	en	1925
100.000.....	en	1926

Les travaux effectués l'ont été jusqu'en 1925 dans le domaine de l'urbanisme. Ils ont été étendus depuis à d'autres domaines : construction des routes, instruction publique, hygiène.

En ce qui concerne le Japon, ce n'est guère qu'en 1925 que le gouvernement s'est occupé du chômage en adoptant un programme de travaux publics et en accordant sur

le budget de l'Etat des subventions aux villes, et en facilitant l'émission des emprunts. Les travaux publics ont permis l'emploi d'une main-d'œuvre non qualifiée. Ils étaient d'ailleurs entrepris chaque année du mois de décembre jusqu'à la fin du mois de mars de l'année suivante.

En 1929 le gouvernement japonais a élargi cette politique de subventions aux villes, il s'est occupé d'autre part des travailleurs intellectuels, enfin il s'est soucié de répartir systématiquement les dépenses gouvernementales suivant la situation de l'emploi : il a créé à cette fin des conseils.

Les sommes dépensées pour les travaux publics, en vue de lutter contre le chômage ont été

en 1925.....de	5.770.071
en 1926.....de	3.431.737
en 1927.....de	3.552.021
en 1928.....de	2.757.832

Les travaux ont comporté la construction de ponts et chaussées, l'amélioration des cours d'eau, le drainage, et le défrichement du sol.

En Pologne, le gouvernement et les municipalités ont à diverses reprises accéléré l'exécution des travaux publics. La première tentative eut lieu en 1919. C'est surtout depuis 1926 que les travaux publics ont été exécutés d'une façon systématique, en tenant compte du chômage. La Banque de l'économie nationale consent aux autorités locales des prêts, de même que le gouvernement. En ce qui concerne les prêts du gouvernement, un comité permanent est chargé d'en surveiller l'emploi.

En 1927, le ministre du travail a organisé un système spécial d'emprunt pour faciliter aux communes l'emploi

des chômeurs. L'emprunt est fait à l'Etat et la surveillance des prêts accordés par celui-ci et par la Banque de l'économie nationale, est confiée respectivement aux Directions régionales des travaux publics et à la Banque.

Les prêts accordés par les fonds publics pour la lutte contre le chômage ont atteint pendant des années 1926, 1927 et 1928, 64 millions de zloty. Ceux consentis sous forme d'obligations communales par la Banque de l'économie nationale, 118 millions de zloty.

Le nombre des ouvriers employés par jour aux travaux publics a été en moyenne de :

14.000.....en	1925
33.000.....en	1926
33.000.....en	1927
32.000.....en	1928

Les travaux crédités par l'Etat ont comporté la construction de ponts et chaussées, de ports, d'écoles, de bâtiments pour les chemins de fer et l'armée. Ceux entrepris par les communes ont consisté en réparation de chaussées, pose de conduites d'eau, construction de maisons, d'écoles, d'établissements industriels, création de parcs, etc.

DEUXIÈME PARTIE

Remèdes Monétaires

CHAP ITRE PREMIER

LA STABILISATION DES PRIX

C'est un fait que les prix commandent l'activité du commerce et de l'industrie : celle-ci est grande lorsque les prix sont en hausse, réduite au contraire lorsque les prix sont en baisse. Le volume de l'emploi se trouve donc dépendre largement des prix et de leurs mouvements cycliques. Empêcher la hausse et la baisse cycliques des prix, tel semble être, en définitive, le secret de l'équilibre économique. Ainsi se justifie une politique de stabilisation des prix.

La hausse des prix au début du cycle est dangereuse parce qu'artificielle; elle est l'œuvre d'une spéculation déchaînée et la spéculation entraîne tôt ou tard la crise. Lorsque se produit l'arrêt dans la hausse des prix, c'est la catastrophe.

D'un autre côté, pendant la période dite de prospérité, des usines se créent, des machines sont construites qui, lorsqu'elles entreront en activité vont créer un déséquilibre entre la production et la consommation. C'est sur ce fait d'ailleurs que s'appuie l'une des théories sur les crises.

Que les prix influencent directement l'activité industrielle et commerciale, c'est un fait qu'il est aisé de démontrer. « Tout commerçant ou même tout fabricant a pour

fonction d'acheter à un certain prix des articles en gros et des matières premières, puis de les revendre. Si dans l'intervalle qui sépare ces deux opérations, il y a une hausse, c'est tout profit »; en effet au bénéfice proprement dit du commerçant ou de l'industriel s'ajoute la prime résultant de la hausse même des prix.

Mais la hausse des prix, lorsqu'elle est prévue pour un certain temps, incite les commerçants et industriels à se constituer des stocks de marchandises ou de matières premières. Tous ceux qui ont un crédit suffisant gagnent à passer par avance d'importantes commandes. Ainsi les actes des individus tendent d'eux-mêmes à transformer les prévisions en réalités.

Au bénéfice de l'industriel ou du commerçant s'ajoute non seulement la prime, mais encore un profit supplémentaire résultant du retard enregistré par les mouvements des salaires et des revenus fixes. « La hausse des prix permet de réaliser des profits importants, étant donné que l'entrepreneur ou l'actionnaire réalise sans effort un bénéfice sur l'obligataire et le salarié. »

Le résultat d'une demande accrue de matières premières et d'objets fabriqués est évidemment d'accroître considérablement l'outillage industriel, mais aussi d'augmenter le volume de l'emploi. Les usines sont obligées de travailler à plein rendement. D'autre part, commerçants et industriels doivent se faire consentir des prêts par les banques, car ils sont amenés à constituer des stocks considérables, et ils n'ont pas les capitaux suffisants. Ainsi s'épuisent progressivement les réserves des banques lesquelles consentent des crédits au delà de toute mesure; tandis que l'appât des bénéfices fait accumuler par les entrepreneurs des

stocks trop considérables qui feront un jour sentir leur influence désastreuse sur le marché.

Il est vrai de dire que la crise est en germe dans la période de prospérité économique. A ce point où en sont les choses, la crise n'attend pour se produire, qu'une grande faillite ou panique financière.

Il importe de souligner tout particulièrement le rôle des intermédiaires dont l'esprit spéculatif est à l'origine du mal : « Les intermédiaires constituent pour le producteur l'acheteur immédiat. Lorsqu'ils achètent beaucoup, les affaires sont brillantes. Lorsqu'ils ralentissent leurs achats, les affaires languissent; ils sont conduits par un calcul très simple de profit et de perte; ils achètent beaucoup lorsqu'ils pensent que les prix vont augmenter; le fait même qu'ils font une telle prévision accélère la hausse. » Qu'une panique financière se produise, que la vente de leurs marchandises se ralentisse, ils changent immédiatement de conduite, annulent dans la mesure du possible leurs anciennes commandes, n'en passent plus de nouvelles. Ils avaient déclenché la hausse des prix; maintenant, par leur faute, des entreprises industrielles vont se trouver sans travail. C'est la crise. Intermédiaires et banquiers demeurent les agents de la hausse et de la baisse cycliques des prix, ils créent la « prospérité », ils préparent la crise.

Le processus d'un mouvement cyclique est à peu près le suivant : la hausse des prix commence au début du cycle avec l'afflux sur le marché de capitaux thésaurisés pendant la crise précédente. La demande légèrement en progression engendre l'optimisme, la confiance renaît. L'arrivée de capitaux sur le marché a eu pour effet inévitable une certaine hausse des prix; le sentiment général est que la hausse des prix va se poursuivre pendant un

certain temps, qu'il convient de s'approvisionner maintenant en marchandises si on veut les obtenir aux meilleures conditions. Des commandes considérables affluent de tous côtés aux usines qui ont peine à les satisfaire et se voient obligées d'accroître leur outillage. Les banques, au lieu de contrecarrer l'optimisme du commerce et de l'industrie, financent toutes sortes d'opérations; elles passent les bornes de la prudence la plus élémentaire. Seront-elles remboursées de leurs crédits si une baisse des prix se produit? C'est une question qu'elles ne se posent même pas.

La prospérité favorise l'éclosion d'entreprises nouvelles, les bénéfices sont de réalisation si facile qu'il n'est pas d'entreprise, si onéreuse ou mal gérée soit-elle, qui ne puisse prospérer. Malheur à elles si les prix cessent de s'élever.

Heureusement, la hausse des prix se maintient un certain temps grâce à la monnaie qui atteint une vitesse de circulation de plus en plus grande, grâce aux crédits consentis par les banques. Mais il est un moment où la baisse va se produire, car la vitesse de circulation de la monnaie connaît des limites, les disponibilités des banques également. C'est le moment critique, la prospérité touche à sa fin.

Plusieurs faillites de commerçants ou de banques donnent à entendre que la crise commence : la solidarité des commerçants entre eux et avec les banquiers a tôt fait de généraliser la crise. Les commerçants ont accumulé des stocks trop importants, il y a mévente, ils sont en difficulté pour rembourser aux banques les crédits qui leur ont été fournis. Peu à peu, les faillites et les pertes se produisent dans toutes les branches du commerce et de la production.

Il est à peine besoin d'insister sur l'évolution de la

crise; il suffit de constater qu'elle est la rançon des erreurs et des imprudences commises pendant la période dite de prospérité, caractérisée par une spéculation générale à la hausse.

Empêcher la hausse des prix pour rendre impossible la spéculation sur les marchandises, telle est l'idée qui préside à une politique de stabilisation des prix.

*
* *

A quel niveau stabiliser les prix?

Lorsqu'il s'agit du chômage, la réponse ne fait aucun doute : c'est le niveau auquel l'emploi est maximum. Ce niveau coïncide d'ailleurs avec le maximum de productivité pour les entreprises.

Les statistiques renseignent exactement à quel moment du cycle économique l'emploi atteint son niveau le plus élevé. Si l'on examine deux graphiques, dont le premier indique les prix de gros en Grande-Bretagne de 1873 à 1913, le second le pourcentage de l'emploi au cours de la même période, on voit que l'indice de l'emploi atteint son maximum dans les deux années qui précèdent la crise, donc avant que les prix aient atteint le leur.

Cela s'explique aisément. A partir d'un certain niveau toute la main-d'œuvre utilisable se trouve à peu près entièrement absorbée. Si, comme il arrive, les prix continuent à monter, c'est sans que de nouveaux ouvriers soient embauchés. A ce moment, les patrons se disputent la main-d'œuvre en promettant des salaires toujours plus élevés. Les quantités produites ne subissent aucun accroissement.

En résumé, il semble que ce soit l'indice de l'emploi qui soit le guide le plus sûr. Il indique que le moment est venu

de s'opposer à la hausse des prix. Le pourcentage de l'emploi est alors généralement de 98 % comme le montre le graphique concernant la Grande-Bretagne. Lorsque ce niveau est atteint, il y a lieu de surveiller simultanément l'indice de la production et celui des prix; la production ne doit croître que lentement et la hausse rapide des prix doit être empêchée.

Certains auteurs considèrent que cette manière de fixer le niveau de la stabilisation est défectueuse. Ils proposent de choisir comme guide un indice des prix dans lequel entraient les prix de gros (20 %), les salaires et traitements (35 %), le coût de la vie (35 %) et les loyers (10 %). La part accordée aux prix de gros est peut-être un peu faible, mais le défaut d'un tel indice est qu'il présente de sérieuses difficultés d'établissement. D'ailleurs il n'en existe aucun pour le moment; il faut donc se contenter de l'indice des prix de gros.

D'autre part, la question se pose de savoir si la stabilité complète des prix doit être recherchée, les prix ne variant que de 3 % au maximum au delà ou en deçà du pair, ou s'il convient seulement de combattre les mouvements cycliques le mouvement séculaire étant laissé au hasard. Ce dernier système plus souple semble avoir rallié aujourd'hui la plupart des économistes à l'exception de l'école de Cambridge, de la fondation Pollak et dans une certaine mesure, de M. Hermer Carl Snyder, partisan du « Système du prix normal constant. »

Il est d'ailleurs difficile de se mouvoir dans le système composé qui prétend respecter les mouvements séculaires. On a pensé faire appel aux indices établis par le comité Harvard qui range les différents éléments de l'activité économique en trois groupes : A, B, C. Le groupe A étant celui

du cours des valeurs industrielles et des compensations au clearing house de New-York. Le groupe B, groupe des affaires, réunissant les prix de gros, la production de la fonte et les compensations des clearing houses de province. Enfin, le groupe C, groupe de l'argent, établi sur le taux d'intérêt du papier commercial. Si l'on considère que A précède de six mois B qui lui-même précède de six mois C, on peut dire que lorsque A, groupe de la spéculation, commence à baisser, la stabilisation doit être entreprise. La production et d'une manière générale les affaires peuvent être en progression pendant quelque temps encore, cependant l'intervention est nécessaire. Il est à remarquer que les indices du comité Harvard donnent des indications beaucoup plus vagues que l'indice de l'emploi auquel il a été fait précédemment allusion.

D'ailleurs les données susceptibles de guider dans la stabilisation sont multiples : volume de la production et des récoltes, indice des profits et des faillites, indice des salaires, indice du commerce de gros et de détail, indice des transports, statistique du commerce extérieur, indice des stocks, statistique sur le taux de l'intérêt, sur les comptes des dépôts en banque, etc. Dans l'utilisation de ces données, il convient de faire crédit avant tout aux qualités de pénétration et de psychologie des autorités. Il importe du reste de tenir largement compte des facteurs psychologiques qui jouent un rôle considérable dans la situation économique du moment.

CHAPITRE II

LA MONNAIE DIRIGÉE PAR DES CORRECTIONS A L'ÉTALON MONÉTAIRE

La théorie de la monnaie dirigée fait dépendre la stabilisation des prix d'une action sur le stock monétaire, dans le sens d'un accroissement ou d'une diminution suivant les circonstances. Elle repose sur l'idée que les prix sont déterminés par la quantité de monnaie mise à la disposition des individus. Elle se rattache donc étroitement à la théorie quantitative de la monnaie.

Une première forme de monnaie dirigée consiste à augmenter ou à diminuer la valeur intrinsèque de l'unité monétaire, sans modification du nombre d'unités monétaires en circulation. L'idée se trouve exposée dans l'ouvrage du Professeur Irving Fisher *Stabilising the dollar*.

Le professeur américain observe que les prix s'élèvent et s'abaissent en même temps dans les pays ayant même système monétaire, qu'au contraire les mouvements des prix sont divergents dans les pays dont le système monétaire est différent. Ne peut-on expliquer dans le premier cas la hausse et la baisse simultanée des prix par les variations de l'étalon monétaire commun, et les divergences constatées dans le mouvement des prix de plusieurs pays ne viendraient-elles pas précisément de la pluralité d'éta-

lons monétaires, obéissant chacun à leurs mouvements de valeur propres ?

Mais ce qui est plus remarquable encore, c'est que le rapport des prix dans deux pays varie comme le rapport de change. A tout changement dans le rapport des prix par suite de la variation d'un des éléments correspond un changement dans le cours du change.

Que les prix ne fassent que suivre les mouvements de valeur de la monnaie, en d'autres termes que la cause des variations des prix soit monétaire, c'est ce qui paraît clairement ressortir de ces faits.

Il s'agit donc en définitive, de garder à la monnaie une valeur fixe si l'on veut réaliser la stabilisation des prix. Pour cela le professeur américain propose de revaloriser l'unité monétaire lorsqu'elle se déprécie, et réciproquement de lui retrancher sa valeur lorsque celle-ci est excessive, par addition ou soustraction de métal précieux. Le dollar sur lequel il raisonne se définit non plus un poids d'or, mais un certain pouvoir d'achat : à sa valeur normale, un dollar doit permettre d'acheter une certaine quantité de marchandises. L'indice général des prix permet de savoir si le pouvoir d'achat du dollar croît ou diminue, si croît ou diminue par conséquent la valeur du dollar. Il détermine en même temps la politique à suivre, en ce qui concerne les variations à faire subir au poids d'or contenu dans chaque dollar.

Le système de monnaie dirigée conçu par M. Irving Fisher suppose que la banque d'émission dispose d'une réserve de métal distincte de l'encaisse, dans laquelle elle peut puiser lorsqu'elle veut accroître la valeur de l'unité monétaire. La banque peut également, avec l'accord du Gouvernement, faire retirer de la circulation un certain nombre de billets qui lui seront remis.

Quelle valeur convient-il d'attribuer au système du professeur Irving Fisher ? Comment la politique de stabilisation des prix par des corrections à l'étalon monétaire peut-elle exercer une influence sur les prix ?

Examinons d'abord ce qui se passe sur le marché intérieur. Au cas d'augmentation du poids de métal précieux contenu dans l'unité monétaire, tout détenteur de billets peut obtenir en échange une quantité d'or accrue. Mais l'or n'étant pas monnayé, à quoi cela peut-il lui servir ? Dans l'hypothèse inverse, tout détenteur de billets disposant d'un nombre plus considérable d'espèces, pourrait obtenir davantage de marchandises ; en d'autres termes le prix des marchandises baisserait. Le résultat visé serait atteint.

L'accroissement de la quantité d'or dans l'unité monétaire est sans effet sur les prix parce qu'il ne modifie pas le revenu des particuliers. Mais, d'autre part, la perception d'un droit de brassage égal à la correction met obstacle, dans ce système, aux opérations spéculatives.

Un arbitrage facile pourrait consister à prévoir par le mouvement des prix, la correction future apportée à la monnaie et à se procurer des billets afin de les échanger, une fois la correction faite, contre de l'or. Or le droit de brassage enlève tout intérêt à l'opération. Celle-ci n'est avantageuse que si la hausse des prix nécessite plusieurs corrections successives.

Enfin tout détenteur de dollar peut exporter l'or, acquérir un nombre de devises étrangères accru et se fournir en marchandises à l'étranger. Il peut ainsi tirer un bénéfice de l'accroissement de poids de l'unité monétaire.

Si ce système se généralisait, il n'est pas impossible que les prix ne diminuent. L'accroissement du poids de métal précieux aurait un effet psychologique (le billet acquérant réellement dans l'esprit des individus une valeur supérieure) et un effet quantitatif (la demande des produits nationaux diminuant).

Quoi qu'il en soit, il ne semble pas que l'expérience ait confirmé ces vues théoriques.

CHAPITRE III

LA MONNAIE DIRIGEE PAR LE CONTROLE DU CREDIT

C'est un principe que la quantité de crédit fournie par les établissements bancaires n'est pas sans influence sur le mouvement des prix. La théorie quantitative de la monnaie fait une large part au facteur crédit.

Il est à peine besoin d'insister sur le fait que l'inflation du crédit dans un pays aboutit à augmenter les prix au même titre que l'inflation de monnaie, le crédit fait en effet l'office de monnaie et toutes les fois que les quantités produites n'augmentent pas, l'accroissement du crédit se traduit sur les prix, il engendre la hausse.

Le crédit est directement influencé par le taux de l'escompte de la banque centrale, il peut être également dirigé par ce qu'on appelle les opérations sur le marché libre. Enfin la banque centrale peut exercer une pression directe sur les établissements de crédit. En résumé l'influence du taux de l'escompte officiel peut être renforcé par les opérations sur le marché libre et par la contrainte exercée par l'institut d'émission sur les établissements distributeurs de crédit.

Ceci est vrai surtout aux Etats-Unis où la loi instituant les banques fédérales de réserve prévoit dans sa section 14 l'*Open Market Policy* et où les banques fédérales de ré-

serve ont des moyens de coercition très forts sur l'organisation bancaire.

Le maniement du taux de l'escompte officiel agit doublement sur le crédit, son action est à la fois mécanique et psychologique; la demande accrue de crédit oblige les prêteurs à faire appel au réescompte de la banque centrale et les contraint par conséquent à élever à leur tour le taux de leurs avances.

Le mouvement de hausse se transmet donc au marché automatiquement; il en est de même du mouvement de baisse, mais si la demande de crédit reste ferme, les banques assurées de placer leurs fonds à un taux élevé, peuvent maintenir leur taux antérieur.

A l'action purement mécanique du taux de l'escompte s'ajoute l'action psychologique. Ses variations sont considérées comme un avertissement même lorsqu'il est manié en vue d'une stabilisation des prix. Il arrive souvent que le simple bruit d'une hausse problématique suffise à produire une tension sur le marché du crédit.

Il va de soi que les prêts à court terme sont les plus sensibles au mouvement du taux d'escompte. Celui-ci, du reste, produit ses effets d'une manière sensible surtout sur les places financières importantes.

Le prix du crédit agit naturellement sur son volume comme les prix en général des marchandises agissent sur les quantités demandées. L'action du crédit sur le taux de l'intérêt et celle du taux de l'intérêt sur le volume du crédit sont réciproques. Il faut faire d'ailleurs certaines réserves sur l'efficacité du rôle exercé par le taux de l'escompte lorsque les engagements commerciaux ont été contractés antérieurement à la hausse de l'escompte : le crédit nécessaire au règlement de l'opération est demandé

même si son prix est exorbitant. Ce n'est que plus tard que les opérations vont se restreindre ou s'étendre suivant que le loyer de l'argent est renchéri ou diminué. Ainsi l'intervention par le taux de l'escompte agit toujours avec un certain retard.

C'est surtout dans le cas d'une dépression des affaires que le maniement du taux de l'escompte se trouve impuissant à produire les résultats qu'on attend de lui. Il faut supposer que le taux est abaissé par la banque centrale afin de favoriser la reprise des affaires. Il est bien certain malgré la baisse du taux de l'intérêt qu'un commerçant hésitera à passer des marchés si ceux-ci doivent se solder par un déficit, par une perte. Mais comme la dépression vient de l'exagération de la prospérité, cet argument n'a qu'une valeur relative : on peut supposer que la hausse exagérée des prix a été entravée par la hausse du taux de l'escompte.

Plus graves sont les réactions que les mouvements de l'escompte provoquent à la fois sur le marché national des capitaux à long terme et sur le marché international des capitaux à courte échéance. C'est un fait bien connu que lorsque le loyer de l'argent à court terme est élevé, les fonds se trouvent attirés de plus en plus sur le marché à terme. Ainsi on aboutit à un résultat contraire à celui qu'on avait cherché. Inversement, une baisse provoque un afflux des capitaux à court terme vers les placements à longue échéance. Ces mouvements de capitaux d'une catégorie à une autre ne s'effectuent d'ailleurs que si la prime est suffisamment élevée; d'où il faut éviter des variations trop grandes du taux de l'escompte si l'on veut qu'elles soient efficaces.

D'autre part les mouvements de capitaux se faisant de nation à nation, l'élévation du taux d'escompte a pour effet

d'attirer les capitaux de l'étranger tandis que la baisse provoque l'exode des capitaux nationaux. Ainsi les variations du taux de l'escompte pour peu qu'elles soient d'une certaine importance exercent une action qui va à l'inverse du but cherché : restriction ou développement du crédit commercial.

Le taux de l'escompte étant un instrument qui manque de souplesse, on a cherché à le compléter par ce qu'on appelle les opérations sur le marché libre.

Les *Open Market operation* sont des interventions de la banque centrale sur le marché libre consistant en achats ou ventes de valeurs et de papier commercial à courte échéance. Elles sont pratiquées d'une manière courante aux Etats-Unis depuis 1913 mais bien avant la guerre, elles existaient en Angleterre.

L'intérêt de ces opérations est de produire un accroissement ou une raréfaction des capitaux sur les marchés, plus exactement de rendre créancier ou débiteur des établissements bancaires qui voient leurs dépôts à la banque centrale augmenter et qui lorsque ces mêmes dépôts diminuent, sont obligés pour les reconstituer de recourir au réescompte.

Il se peut d'ailleurs que la situation des établissements de crédit ne soit pas suffisamment aisée pour qu'ils n'aient pas besoin de recourir à l'institut d'émission; dans ce cas, il y a lieu de continuer les ventes pour que la pression se fasse sentir.

Les opérations sur le marché libre renforcent et rendent effectives les variations du taux de l'escompte. Dans le cas de hausse, la vente de titres d'Etat par la banque centrale oblige les banques à venir au réescompte, le rées-

compte se fait à un taux d'intérêt plus élevé; les banques sont donc obligées si elles ne veulent pas subir de pertes d'accorder leurs crédits à un taux également plus élevé. Lorsque comme dans le système américain les banques sont obligées de garder des dépôts à la banque centrale, le résultat est le même.

Dans tous les cas le mécanisme est le suivant : hausse du taux de l'escompte, vente de valeurs par la banque centrale, achat, de ces valeurs, soit par les banques, soit au nom de leurs clients, reconstitution par les banques de leurs fonds de roulement ou de leurs dépôts à la banque centrale au moyen d'effets escomptés, élévation du loyer d'argent lorsque seront prêtés les fonds ainsi obtenus.

Il faut ajouter que dans le système américain à côté du réescompte des effets de commerce, il y a les emprunts à court terme accordés personnellement par les banques fédérales aux établissements de crédit. Il y a là un moyen de contrainte sur les établissements privés. En effet, la coutume dans le système de réserve américain fixe un plafond d'emprunt qu'il est dangeureux en principe de dépasser. Si ce plafond est atteint, l'établissement privé obligé de renoncer à emprunter davantage, est contraint par le fait à cesser d'augmenter le volume de ses crédits.

La nature des titres achetés dans le cas d'une opération sur marché libre n'est pas indifférente, il faut qu'il s'agisse de titres à court terme.

L'avantage des opérations sur le marché libre est que l'initiative de l'achat et de la vente appartient ici aux banques de réserve. C'est aussi que l'intervention sur le marché libre peut atténuer ce que peut avoir de trop rigide l'action du taux de l'escompte. Il est permis de corriger en effet par une vente ou un achat de titres, l'effet provoqué par

la baisse et la hausse du taux de l'escompte, lorsque celui-ci est plus fort que la banque centrale ne l'a voulu.

Il reste un dernier moyen d'action des banques centrales sur les établissements privés en ce qui concerne les crédits accordés par ces derniers. Ceci est surtout vrai dans l'organisation américaine où les établissements privés sont l'objet d'une surveillance de la part des banques fédérales à l'occasion des emprunts que celles-ci leur ont accordés. Lorsqu'une banque affiliée est endettée pendant un laps de temps assez long, une enquête a lieu. On lui demande compte de l'emploi qu'elle a fait des emprunts. Si la banque privée se refuse à se conformer aux indications de la banque centrale, celle-ci se soustrait aux demandes de crédit dont la banque peut avoir besoin. Il y a là, évidemment, un moyen de coercition puissant dont les banques de réserve n'hésitent pas à se servir.

CHAPITRE IV

L'EXPERIENCE DES ETATS-UNIS

1923

La politique de la monnaie dirigée ne commence guère aux Etats-Unis avant 1923. Au début de l'année, les prix sont à la hausse, ainsi que la production; c'est la reprise cyclique après le minimum de 1922. La hausse est prévue pour plusieurs mois, l'effort des banques fédérales de réserve est tendu vers une stabilisation des prix. Il est procédé à des ventes massives d'united states securities et d'acceptations; le montant des uns et des autres passe de 639 millions de dollars en janvier à 283 millions en juillet. En même temps le taux d'escompte est élevé de 4 à 4 et demi % le 23 février.

Dans l'ensemble, le federal reserve credit est stationnaire pendant l'année; ceci s'explique par l'augmentation des effets réescomptés par les banques d'émission: le montant du réescompte passe de 547 à 834 millions en juin. Si l'on tient compte des mouvements saisonniers, le federal reserve credit, stable dans les sept premiers mois, baisse ensuite pour tomber au-dessous de la moyenne 1923-1925. C'est au mois d'août que survient la baisse du federal reserve credit.

La réserve des banques affiliées se maintient pendant

l'année 1923 : en baisse légère jusqu'au mois d'août, elle remonte à partir de septembre. Les crédits consentis par les banques affiliées sont stables pendant toute l'année.

L'année 1923 est remarquable du fait des entrées d'or qui sont très importantes et vont jusqu'à dépasser 40 millions de dollars pour le mois de mai; c'est ce qui explique que malgré la raréfaction des capitaux consécutive à la vente d'united states securities et d'acceptations par les banques centrales, la réserve des banques affiliées ait pu demeurer stationnaire pendant toute l'année. La circulation est également en hausse, puis stationnaire comme le montre la courbe dressée après élimination des mouvements saisonniers.

En résumé, la politique des banques fédérales de réserve a été contrecarrée par les mouvements de l'or. Les réserves des banques affiliées ont oscillé pendant l'année autour de 1 milliard 866 millions avec un maximum de 1 milliard 900 millions en janvier et un minimum de 1 milliard 834 millions en août; les crédits accordés par ces banques sont restés stationnaires et la circulation a pu croître grâce aux entrées d'or.

Il semblerait que pendant les premiers mois de l'année une hausse des prix ait dû se manifester étant donné l'accroissement de la circulation et la légère augmentation constatée dans le montant des crédits. Il n'en a rien été. Au contraire, dès le mois de mars, la hausse des prix est enrayée; l'indice qui s'était élevé de 102 à 105 tombe au mois de juillet à 98.

L'arrêt dans la hausse des prix paraît dû, non à la politique de raréfaction des capitaux et d'élévation du taux de l'escompte pratiquée par les banques fédérales de réserve, mais à la prudence des industriels; ceux-ci ont été

mis en garde contre la spéculation par les avertissements des autorités bancaires. L'action du Federal Reserve Board a été moins une action technique qu'une action psychologique; il ne semble pas que l'année 1923 soit probante en ce qui concerne la politique de stabilisation des prix.

1924

Au début de 1924 et pendant les six premiers mois, l'indice des prix enregistre une baisse légère. Les banques fédérales de réserve jugeant que le danger d'une hausse des prix est écarté, soucieuses d'autre part de favoriser l'essor industriel du pays, procèdent à des achats d'united states securities. Le taux de l'escompte est abaissé aux mois de mai, de juin et d'août; il passe de 4 % à 3 %. Cette politique d'argent facile n'empêche pas que le federal reserve credit baisse jusqu'au mois de mai. La réserve des banques affiliées est stationnaire jusqu'à la même époque et hausse à partir de juin. Les crédits consentis par les banques augmentent surtout dans la seconde moitié de l'année. Les entrées d'or continuent à s'effectuer régulièrement; le stock d'or demeurant stationnaire dans les derniers mois de l'année. La circulation en progression jusqu'au mois de mai, se trouve ensuite diminuée.

L'action des banques fédérales de réserve en vue d'accroître les capitaux sur le marché, semble avoir donné des résultats que pendant la seconde moitié de l'année; de juin à décembre les réserves des banques affiliées passent de 1910 millions à 2 milliards 180 millions et les crédits des banques affiliées s'élèvent de 16 à 18 millions. C'est aussi pendant la seconde moitié de l'année que les

prix se relèvent : l'indice qui était tombé à 95 en juin atteint 102 en décembre. Or, la circulation qui s'accroissait pendant les premiers mois, se trouve alors accuser une notable diminution. On ne peut, semble-t-il, lui imputer la hausse des prix qui s'est manifestée dans le second semestre de 1924. Celle-ci doit être attribuée à l'augmentation considérable des crédits consentis par les banques affiliées, et donc à l'action des banques fédérales de réserve et à leur politique d'argent facile.

En résumé, les banques fédérales de réserve semblent avoir réussi à arrêter la baisse des prix qui se manifestait dans les premiers mois de 1924 : il semble que leurs efforts de stabilisation des prix aient été couronnés de succès.

1925

En 1925 les prix ont été stationnaires et plutôt en hausse légère. L'action des banques fédérales devait être inutile puisque la stabilité se trouvait exister en fait. Seulement un facteur nouveau est intervenu : il s'est produit dès le début de l'année des sorties d'or qui ont obligé les banques de réserve à défendre leur encaisse ; c'est ce qui explique la diminution du stock d'united states securities détenu par les banques de réserve et l'élévation du taux d'escompte survenu au mois de février. Ces diverses mesures paraissent avoir exercé une action. Les réserves des banques affiliées diminuent pendant les premiers mois et remontent ensuite, la baisse coïncide d'ailleurs avec les sorties de métal jaune. Pendant toute l'année 1925 les crédits des banques affiliées continuent à monter, ils passent de 18 millions à 19 millions, l'augmentation se fait d'une manière très régulière. La cir-

culation varie dans le même sens que le stock d'or, baisse dans les premiers mois et s'élève ensuite lentement.

Il reste que dans l'année 1925, l'accord entre la circulation et les prix est assez complet. Cette année d'ailleurs ne peut être considérée comme concluante en ce qui concerne la stabilisation des prix : l'action des banques fédérales s'est bornée à maintenir l'intégralité de son encaisse.

1926

A la fin de l'année précédente se manifestait une légère baisse de prix; cette baisse continue au cours de l'année 1926.

L'année 1925 avait été dans sa seconde moitié marquée par une assez forte spéculation, les crédits des banques affiliées servant à soutenir les marchés en bourse. L'année 1926 marque l'arrêt de la spéculation. Les banques fédérales de réserve interviennent à deux reprises; d'abord en raison d'un certain déclin constaté par elles dans l'activité industrielle, puis à cause de l'accroissement des prêts sur titres. Pour ces raisons le taux d'escompte est abaissé de 4 à 3% en avril tandis qu'il est procédé à des achats d'unités states securities, puis remonté à 4% au mois d'août pendant que les banques effectuent des ventes de titres du Gouvernement.

Le federal reserve credit est pendant l'année stationnaire avec quelques oscillations cependant. En ce qui concerne la réserve des banques affiliées, elle ne varie guère. La même stabilité se constate dans les crédits consentis par ces banques.

Pendant l'année 1926, la circulation est assez stable mal-

gré quelques oscillations brusques. Il n'y a pas désaccord à proprement parler entre la circulation et les prix : ceux-ci sont en baisse légère surtout à cause d'une mauvaise récolte des céréales survenue pendant l'année, les prix des produits industriels demeurent au contraire assez fermes.

Quel que soit le but poursuivi par les banques fédérales de réserve, il faut accorder que leur politique n'a pas nui à la stabilité des prix.

1927

L'année 1927, est marquée dans les premiers mois par des importations d'or comme l'était du reste l'année précédente. Cependant dès le mois de juin on enregistre des sorties de métal jaune aussi les banques fédérales de réserve procèdent-elles à des achats de valeur et leur portefeuille d'united states securities et d'acceptations passe de 603 millions en juin à 984 millions en décembre. Dès juillet le taux de l'escompte est abaissé de 4 à 3,5 %. Dans l'ensemble, le federal reserve credit se trouve en augmentation dès le mois d'avril.

Le mouvement des réserves des banques affiliées s'effectue dans le même sens d'un accroissement à partir du mois de mars de même que les crédits accordés par ces banques.

La politique des banques fédérales de réserve semble d'ailleurs poursuivre un autre but que celui indiqué plus haut, il s'agit pour elles d'aider l'industrie, les profits des entreprises étant alors en légère régression : les achats d'united states securities interviennent ainsi tant comme aide à l'industrie que comme contre-partie des exportations d'or. Ces facilités destinées au commerce et à l'industrie se sont d'ailleurs dirigées pendant l'année 1927 vers

le marché des capitaux et la spéculation boursière. Néanmoins les prix sous l'effet de l'accroissement des capitaux et des crédits tendent à remonter et à se stabiliser.

Les prix industriels en déclin jusqu'en juin sont ensuite stables. Or la circulation est en baisse dans le cours de l'année.

Il est difficile de savoir si par leur politique d'argent facile, les banques fédérales de réserve ont contribué à stabiliser les prix.

1928

L'indice des prix est en hausse jusqu'au mois de septembre et baisse ensuite.

Obligées de défendre leur encaisse, car les sorties d'or sont considérables, les banques de réserve procèdent à des ventes d'united states securities et d'acceptations. Le federal reserve credit croît pendant l'année d'une manière importante, toutefois à partir du mois de juillet il reste stable.

Des sorties d'or considérables s'effectuent pendant les six premiers mois de l'année, ces sorties d'or sont dues à la constitution de réserves par divers pays européens désireux de revenir au régime de l'étalon-or : l'or accumulé aux Etats-Unis pendant les années précédentes se redistribue entre les Etats. La politique des banques fédérales de réserve doit avoir pour but d'empêcher une raréfaction des capitaux sur le marché. Malgré l'augmentation du federal reserve credit la réserve des banques affiliées décroît dans le deuxième trimestre de l'année elle passe de 2 milliards 396 millions en avril à 2 milliards 273 millions en août. Des crédits sont en hausse puis stationnaires : leur mon-

tant qui était de 21 millions en janvier devient 22 millions en décembre; les prêts commerciaux enregistrent une assez forte augmentation.

L'année 1928 est une année de spéculation très accentuée, c'est ce qui explique que tout en venant en aide au marché, les banques fédérales de réserve ont été obligées d'élever à plusieurs reprises le taux de l'escompte de 4 à 4,5 % puis à 5 %. Cependant pour faire face aux besoins de l'industrie elles ont dû procéder dans la moitié de l'année à des achats d'acceptation.

En ce qui concerne la stabilisation des prix, il semble que l'augmentation légère enregistrée pendant l'année soit imputable à l'augmentation des prêts commerciaux car la circulation est demeurée sans grand changement.

Ainsi les banques fédérales ont, d'une part, raréfié les capitaux sur le marché par des ventes de titres du Gouvernement pendant les trois premiers trimestres de l'année. D'autre part, et à cause des sorties d'or, elles ont réescompté des effets, fait des avances aux banques affiliées, mais malgré la hausse du taux d'escompte elles ne paraissent pas avoir empêché la spéculation sur les valeurs qui devait entraîner la crise.

1929

L'année 1929 est l'année de l'effondrement du marché des valeurs. Dans les dix premiers mois on enregistre un accroissement considérable des demandes de crédit; le taux de l'argent est élevé. Il se produit des afflux d'or de l'étranger, qui atteignent 40 millions de dollars en avril et 70 millions en mai.

Les banques fédérales de réserve continuent leur politique de monnaie stable. A cause des entrées d'or et afin de

décourager la spéculation, elles procèdent à des ventes d'united states securities jusqu'au mois de juillet. Le taux de l'escompte est élevé de 5 à 6 % en août, mais en même temps afin de ne pas gêner le commerce, le taux d'achat sur le marché libre est abaissé.

Les préoccupations des banques fédérales sont les mêmes qu'en 1929 : la spéculation est considérable, il s'agit pour les Banques de réserve de modérer les prêts sur titres sans mettre d'entraves au crédit commercial. Le volume des crédits atteint en 1929 son niveau le plus élevé; les prêts sur titres des banques affiliées atteignent 7.716 millions en juillet, 8 milliards en octobre.

Dans la dernière partie de l'année les achats d'acceptations et de titre du gouvernement par les banques de réserve ont permis aux banques affiliées de réduire leurs emprunts et ont eu pour résultat de donner de l'aisance au marché monétaire.

L'activité industrielle connaît un très grand développement jusqu'en juillet, puis se ralentit pour décroître en novembre-décembre. Les prix sont stables, en baisse toutefois dans les deux derniers mois. Les banques de réserve, n'ayant aucun souci du côté de la stabilisation des prix, s'emploient de toutes leurs forces à combattre la spéculation des prêts sur titres. Dans les premiers mois afin de compenser les importations d'or, elles restreignent leurs crédits, mais la diminution du federal reserve credit, united states et acceptations, oblige les banques affiliées à venir au réescompte de la banque centrale.

Le Board qui désire soustraire les réserves du système fédéral à la spéculation, n'est pas partisan d'une élévation du taux d'escompte. Il préfère le système de la « direct pressure » ou pression directe sur les banques affiliées, au

cas où celles-ci emploieraient leurs réserves à soutenir la spéculation.

Pendant les huit semaines qui suivent le mémoire adressé à ce sujet par le Board aux banques de réserve les prêts sur titres ont une tendance indécise, puis baissent d'avril à juin. La spéculation reprend en juin, juillet, août; les prêts augmentent. C'est alors que la banque de réserve de New-York porte son taux d'escompte à 6 %. Mais elle pratique une politique d'aisance monétaire en ce qui concerne les acceptations.

En septembre, le cours des valeurs baisse. Mais l'effondrement des cours ne se produit que dans la dernière semaine d'octobre; la liquidation devenant générale, les banques affiliées s'emploient à soutenir le marché, mais elles ont besoin de fonds. Les banques de réserve procèdent alors à des achats de titres des Etats-Unis atteignant 150 millions de dollars et continuent leurs achats sur le marché libre.

1930

L'année 1930 a tous les caractères d'une année de crise. Les prix sont en baisse de même que l'activité industrielle; les besoins de crédit du commerce et de l'industrie sont en diminution, enfin le taux de l'argent est peu élevé.

Dans ces conditions la politique des banques fédérales de réserve ne pouvait être qu'une politique de facilité monétaire : achat d'united states securites, baisse du taux de l'escompte et du taux sur le marché des acceptations.

Il est vrai que la même année des importations d'or considérables se sont produites, en provenance de l'Amérique

latine et de l'Europe. Les besoins de circulation monétaire sont très restreints. Pour toutes ces raisons le volume de crédit consenti par les banques fédérales est réduit. Enfin les crédits de l'ensemble des banques sont en diminution notable; il est vrai que les investissements des banques sont en légère augmentation. Il convient d'ailleurs de signaler, en 1930, un grand nombre de faillites de banques.

Les résultats obtenus par les banques fédérales pendant l'année 1930 sont assez minces. L'échec en ce qui concerne l'arrêt de la baisse des prix est certain; ceux-ci perdent douze points et passent de 92,5 à 79,6. Et pourtant les conditions de l'escompte sont particulièrement faciles : le taux a été abaissé successivement à New-York de 4 1/2 % à 4,3 1/2, 3, 2, et enfin 2 1/2 %. Les achats d'united states securities sont importants : le portefeuille de ces titres détenu par les banques fédérales passe de 485 millions de dollars en janvier à 644 millions en décembre. Mais comme il arrive souvent les escomptes accordés aux banques affiliées et les opérations sur le marché libre sont en baisse, de sorte que l'ensemble du federal reserve credit demeure stationnaire.

Par ailleurs la circulation a diminué par rapport à 1929. Les crédits commerciaux consentis par les banques affiliées sont en baisse de 500 millions de dollars. Tout cela ne favorise guère une hausse des prix.

1931

En 1931 la dépression est toujours dans les affaires tandis que les valeurs continuent à baisser. Le volume des crédits décroît et les faillites de banques sont nombreuses.

Les banques fédérales de réserve s'efforcent de rendre le

crédit plus facile; elles réduisent le taux de l'escompte, procèdent à des achats d'acceptations sur le marché libre, enfin escomptent de nombreux effets aux banques affiliées.

Ce qui est d'ailleurs remarquable, en 1931, ce sont les retraits d'or effectués aux Etats-Unis par l'étranger et, d'autre part, les retraits d'espèces faits par les particuliers aux établissements bancaires en vue de thésauriser.

La situation des banques a été commandée pendant toute l'année par l'attitude des déposants et de l'étranger. Au premier trimestre une amélioration temporaire s'est produite en ce qui concerne les banques, puis des retraits d'espèces ont eu lieu; enfin au mois de septembre des sorties d'or se sont produites, conséquence de la suspension de l'étalon-or en Angleterre, et les retraits d'espèces se sont accélérés. Un grand nombre de banques sont entrées en faillite en septembre-octobre. A la fin de l'année il y a eu des importations d'or venant du Japon. Pendant un temps les faillites ont paru diminuer, mais elles ont repris en décembre. Il demeure que l'économie américaine en 1930 a été fortement influencée par la situation des pays étrangers.

Les banques fédérales de réserve ne sont pas d'ailleurs restées inactives en présence de la baisse des prix passés de 78 en janvier, à 68 en décembre, tandis que l'indice de la production industrielle tombait de décembre 1930 à décembre 1931, de 93 à 84. Elles ont acheté des titres du gouvernement pour plus de 175 millions de dollars, escompté aux banques affiliées des effets pour une valeur d'environ 500 millions; leurs opérations sur le marché libre se sont élevées à 400 millions en septembre. Le *federal reserve credit* s'est d'ailleurs accru surtout en septembre-octobre, l'accroissement étant voisin de 1 milliard de dollars. Il est

vrai qu'il fallait alors compenser les exportations d'or vers l'Angleterre qui se sont élevées pendant ces deux mois à 520 millions et les retraits d'espèces aux banques qui ont atteint dans le second semestre de l'année 6 milliards de dollars.

L'action des banques fédérales a eu des répercussions sur le volume de la circulation monétaire qui s'est accrue pendant l'année de quelques 900 millions de dollars. Seulement les crédits accordés au commerce par les banques affiliées ont diminué de 950 millions. Ceci peut expliquer l'échec du système de réserve en ce qui concerne la stabilisation des prix.

1932

L'année peut être divisée en deux périodes. Jusqu'au mois de juillet, le système bancaire américain a été fortement éprouvé par des retraits d'or au profit de l'étranger et des retraits d'espèces à l'intérieur. Les banques fédérales ont acheté de grandes quantités de titres des Etats-Unis, ce qui a permis aux banques affiliées de faire face aux retraits d'or et d'espèces et même de réduire leur dette aux banques de réserve.

Dans la seconde moitié de l'année au contraire, on a enregistré des entrées d'or et les espèces précédemment thésaurisées ont fait retour aux banques. Les crédits consentis par les banques affiliées ont continué de décroître, mais plus lentement. Pendant toute l'année d'ailleurs, les conditions de l'argent à court terme sur le marché libre ont été faciles; le taux de l'argent est même tombé pendant le second semestre à un niveau exceptionnellement bas; les taux d'escompte des banques ont également baissés,

mais moins que le taux sur le marché libre. L'année 1932 comme l'année 1931 a subi le contre-coup des événements défavorables survenus à l'étranger.

En ce qui concerne les prix, ceux-ci ont accusé une baisse de douze points, tandis que l'indice de production industrielle n'a perdu que cinq points. Les banques de réserve ont acheté des titres du gouvernement pour une somme considérable, plus d'un milliard de dollars. Mais parallèlement le montant des escomptes accordés aux banques affiliées et des achats sur le marché libre a diminué. Cependant le federal reserve credit demeure sensiblement supérieur à ce qu'il était l'année précédente, de 900 millions en moyenne.

La circulation monétaire reflète très exactement les mouvements du federal reserve credit ; elle est plus élevée qu'en 1931. Mais les crédits des banques affiliées, au commerce et à l'industrie, sont en forte diminution : ils passent de 7 milliards 300 millions de dollars à 6 millions ce qui représente un recul de plus d'un milliard.

De ces faits, une leçon se dégage : les banques centrales, si elles sont capables dans une certaine mesure d'agir sur le volume de la circulation, se révèlent totalement impuissantes à empêcher, en période de dépression, le resserrement des crédits.

1933

L'année 1933 est marquée aux Etats-Unis, par l'abandon de l'étalon-or. Dans les mois qui ont précédé la dépréciation du dollar, les prix ont continué à baisser ainsi que l'activité industrielle. Les besoins de crédit de l'industrie et du commerce continuent à diminuer. Cependant les

réserves des banques affiliées sont menacées par les sorties d'or et les retraits d'espèces.

Les banques fédérales accordent de larges avances aux banques affiliées, elles procèdent à des achats massifs sur le marché libre, tandis que leur portefeuille d'united states securities ne subit guère de changement. Le taux d'escompte est toujours très bas, 2 1/2 %. La circulation s'accroît d'une manière considérable, passant de 5.892 millions en février à 6.998 millions en mars.

Dans les mois qui suivent l'abandon de l'étalon-or, les mouvements se produisent en sens inverse. Les prix remontent, l'indice qui était à 60 en mars atteint 100 au mois de juillet. L'activité industrielle est en progression, l'indice passe de 60,2 à 68,9. Le federal reserve credit qui s'était accru d'un milliard en mars, retombe au niveau de février; le portefeuille d'united states securities continue à monter. Les sorties d'or des premiers mois ont pris fin : le taux d'escompte qui avait été élevé à 3 1/2 en mars afin d'empêcher les sorties de métal jaune est progressivement ramené à 3 puis à 2 1/2 %. Les banques affiliées voient se reconstituer leurs réserves. Enfin la circulation monétaire se restreint.

Si l'on examine les résultats obtenus par les banques fédérales de réserve durant la période 1923-1928 on se trouve amené aux conclusions suivantes :

1° Dans l'année 1923 l'arrêt survenu dans la hausse des prix au mois de février paraît plutôt imputable à la prudence des industriels, le Federal Reserve Board ayant exercé sur ceux-ci une action psychologique.

2° Au cours de l'année 1924 il y a concordance entre, d'une part, la politique d'argent facile suivie par les banques fédérales de réserve et, d'autre part, la reprise des

prix de gros au mois de juillet. Encore, ici, convient-il de noter l'effet surtout psychologique exercé par les réductions successives du taux d'escompte sur les industriels.

3° L'année 1925 est une année de stabilité des prix. L'élévation du taux de l'escompte n'empêche pas le montant des réescomptes de s'accroître. Néanmoins cette mesure suffit à mettre un terme aux sorties d'or qui cessent à partir du mois de mars. L'intervention des banques fédérales de réserve a pu avoir une certaine efficacité : ces banques en arrêtant les sorties d'or ont empêché la baisse ultérieure des prix. Il faut rendre hommage, d'autre part, à la sagesse des industriels qui ont cherché leurs bénéfices dans une production accrue et en comprimant leur prix de revient.

4° Au cours de l'année 1926 les prix ont été naturellement stables. L'intervention des banques fédérales de réserve ne compte pas.

5° L'année 1927 paraît concluante en ce qui concerne la stabilisation des prix. La baisse qui se manifeste au début de l'année se trouve en ce qui concerne les prix industriels arrêtée dès le mois d'avril ; d'autre part, les banques ont compensé vers la fin de l'année les sorties d'or par l'accroissement du federal reserve credit.

6° En 1928 les prix restent naturellement stables grâce à la sagesse du monde des affaires, les banques fédérales de réserve se contentent de combattre la spéculation : elles provoquent à cet effet une certaine tension du crédit, mais, d'autre part, elles facilitent le règlement des opérations commerciales par des achats d'acceptation. Surtout et c'est en quoi leur politique a pu avoir une répercussion heureuse sur les prix, elles mettent un terme par des élé-

vations successives du taux de l'escompte aux sorties d'or qui cessent d'avoir lieu à partir du mois de juillet.

7° En 1929, les prix étant naturellement stables, les banques de réserve n'ont pas eu à s'en occuper.

8° En 1930, les banques sont impuissantes à stabiliser les prix dans leur mouvement de baisse.

9° L'année 1931 et 1932 enfin montrent l'impossibilité où sont les banques centrales d'empêcher la baisse des prix et de mettre fin au resserrement du crédit.

En résumé la politique des banques fédérales de réserve paraît n'avoir joué un rôle que dans les années 1924, 1925, 1927 et 1928. Encore faut-il reconnaître que les industriels se sont gardés de contrecarrer leur action. Ainsi le succès des banques de réserve dans la stabilisation des prix aux Etats-Unis n'est-il pas aussi grand qu'on pourrait le croire au premier abord. Mais il est d'autres causes qui ont grandement contribué à maintenir la stabilité des prix aux Etats-Unis pendant la période 1923-1928, ce qui réduit en définitive à peu de chose le rôle joué par les Banques fédérales.

*
* *

En 1923 les prix se trouvaient entraînés aux Etats-Unis par des facteurs monétaires naturels vers une hausse rapide. Cependant ils ne se sont pas écartés de plus de 5 % de leur moyenne de 1926. On peut reconnaître au Federal Reserve Board le mérite d'avoir proportionné les moyens de paiement au développement de la production plutôt qu'aux possibilités que lui laissaient des réserves sans cesse accrues: l'or importé d'Europe en trop grande abondance a été heureusement « stérilisé ». Mais il faut rendre justice surtout aux industriels sans la sagesse desquels l'action des ban-

ques fédérales de réserve aurait été sans efficacité : ceux-ci ont cherché leur bénéfice dans la rationalisation des entreprises, dans la compression du prix de revient ; ils se sont gardés de toute spéculation à la hausse évitant d'accumuler des stocks, de développer leurs achats.

L'indice des stocks qui était en janvier 1925 de 102 est de 103 en décembre. Les moyennes annuelles sont de 101 pour 1925 de 103 pour 1926, de 102 pour 1927 et de 100 pour 1928.

Ainsi les commerçants et industriels ont fait preuve d'une grande modération dans leurs achats. Ils se sont abstenus de provoquer des mouvements de prix en prenant position à la hausse ou à la baisse et ont visé simplement à satisfaire les besoins présents de leur clientèle.

D'une part la crise de 1921 avait laissé chez eux de douloureux souvenirs ; la crainte d'une crise nouvelle a été pour eux le commencement de la sagesse. D'autre part, les mouvements cycliques ont été étudiés aux Etats-Unis surtout depuis la guerre avec un soin particulier, les hommes d'affaires se sont associés à cet égard aux recherches des économistes : des prévisions ont été élaborées en ce qui concerne le développement probable de l'activité économique.

Instruits de la conjoncture économique, les hommes d'affaires ont été sensibles aux appels des dirigeants du système de réserve et ceci n'est pas sans donner la prépondérance aux facteurs psychologiques dans une politique de stabilisation des prix.

Ainsi ce sont des facteurs économiques et surtout psychologiques qui ont maintenu les prix en des limites raisonnables. Les ententes entre producteurs, la prudence même des chefs d'entreprise, la connaissance des conditions du

marché, bref la cohésion et la perspicacité des producteurs et des commerçants ont plus fait pour la stabilité des prix aux Etats-Unis que la politique suivie par les banques de réserve : le facteur monétaire n'a pas joué le rôle prépondérant, il disparaît derrière le facteur psychologique.

CHAPITRE V

VALEUR DE LA POLITIQUE DE MONNAIE DIRIGÉE

Une critique d'ensemble de la politique de stabilisation des prix, plus exactement de la stabilisation des prix par la monnaie dirigée, s'impose après l'examen des tentatives menées aux Etats-Unis ces dernières années. D'une part, l'efficacité des mesures prises par les Instituts d'émission, est grandement diminuée pour de nombreuses raisons, d'autre part, les prix paraissent actuellement de plus en plus dominés par des facteurs psychologiques; la théorie quantitative de la valeur le cède aujourd'hui à la théorie psychologique de la valeur et des prix.

Parmi les facteurs qui viennent grandement atténuer l'efficacité des mesures prises par les banques centrales, il faut citer en premier lieu le réescompte. L'exemple des Etats-Unis de 1923 à 1928 montre que toute intervention, tendant à restreindre ou à augmenter les capitaux disponibles sur le marché, entraîne un accroissement ou une diminution des réescomptes effectués par la banque centrale. En 1923, de janvier à août, le montant des *united states securities* et des acceptations passe de 639 millions de dollars à 356; la diminution est de 374 millions, le réescompte malgré l'élévation du taux s'est accru dans le même temps de 262 millions. En 1925 de janvier à avril, le stock des valeurs détenues par les banques de réserve

diminue de 151 millions, le réescompte croît de 136 millions. Les mêmes remarques seraient à faire pour les années 1926 et 1929. En sens inverse, une augmentation du stock des valeurs en portefeuille se traduit par une diminution du réescompte : ainsi en 1924 le montant des effets et titres aux mains des banques fédérales s'étant élevé de 438 millions, le réescompte a enregistré une diminution de 345 millions. On conçoit dans ces conditions que l'action des banques centrales puisse se trouver sérieusement entravée. Cela montre en même temps le côté artificiel d'une politique basée sur l'accroissement et la restriction du crédit qui ne tient pas compte des besoins du commerce et de l'industrie : les crédits refusés étant nécessaires sont obtenus quand même et par un moyen détourné. Les crédits trop abondants ne sont pas utilisés. L'accroissement de M et de M' dans l'équation de l'échange ne suffit pas à exercer une action sur le second terme de l'équation, car il n'est pas utilisé.

Bien plus l'accroissement de M et de M' lorsqu'il dépend d'influences artificielles comme au cas de monnaie dirigée peut s'accompagner de la diminution de V et de V' ; en d'autres termes la vitesse de circulation de la monnaie et celle des dépôts loin de rester constante diminuent avec l'abondance des moyens de paiement. L'accroissement de V et de V' se comprend dans le cas où il s'agit d'une hausse spontanée des prix : les mêmes causes qui incitent des individus à demander plus de monnaie et plus de crédits les engagent également à augmenter la vitesse de circulation des moyens de paiement mis à leur disposition. Il est au contraire à craindre qu'au moment où des crédits seront accordés pour encourager une hausse, les dépôts ne soient pas employés à un rythme très accéléré si leurs possesseurs

ne croient pas à une hausse intervenant à bref délai. Réciproquement une diminution voulue par les banques centrales de M' , peut être rendue inopérante par l'accroissement de V et de V' . Pour tout dire les crédits suivent le mouvement des affaires, mais le mouvement des affaires n'est pas toujours stimulé par un accroissement de crédit. Il faut reconnaître toutefois que la restriction des crédits peut sérieusement entraver les affaires : il reste plus facile d'arrêter la hausse des prix que de la provoquer,

Les mouvements du taux de l'escompte n'échappent pas eux-mêmes aux objections. Tout d'abord l'élévation du taux de l'escompte dans le système de l'étalon-or international a pour effet d'entraîner des mouvements de capitaux internationaux, les capitaux à court terme cherchent à s'employer sur la place où les conditions sont les plus avantageuses. La hausse du taux de l'escompte sur un marché financier attire les capitaux de l'étranger; ceci va porter gravement atteinte à la politique poursuivie par la Banque d'émission qui s'est proposée en élevant le taux de l'escompte de diminuer les capitaux mis à la disposition de l'industrie et du commerce. De la même façon une baisse du taux d'escompte qui a pour but de faire baisser le loyer de l'argent peut entraîner un exode des capitaux et obliger les établissements privés à élever le taux de l'intérêt.

A l'intérieur même du marché, les capitaux ont l'habitude de se diriger d'une catégorie de placements à une autre, suivant le bénéfice qui peut en résulter pour le prêteur. Que le taux de l'intérêt hausse sur le marché à court terme; les placements à long terme seront provisoirement délaissés. L'accroissement des capitaux à court terme facilitera l'extension des crédits ce qui est à l'inverse du but poursuivi par la banque centrale, lorsqu'elle a élevé le taux de

l'escompte. De même, une baisse de ce taux pourra entraîner une raréfaction des capitaux à court terme sur le marché alors que le but poursuivi par l'Institut d'émission était de procurer à l'industrie et au commerce des crédits à bon marché.

Il faut, d'autre part, lorsqu'on examine l'efficacité des mesures prises par la banque centrale, tenir compte de la résistance des banques privées et de celle des particuliers.

La résistance des banques se manifeste surtout au cas d'une baisse du taux d'escompte officiel. En cas de hausse du taux d'escompte les banques sont obligées d'élever le taux de l'intérêt si elles ne veulent pas s'exposer à subir des pertes lorsqu'elles portent leur papier commercial au réescompte. Au contraire en cas de baisse du taux d'escompte par la banque centrale les établissements privés peuvent, si la demande de crédit est très ferme, tenir à un niveau relativement élevé le taux de l'intérêt, si elles sont assurées de placer leurs capitaux à ce taux. Ainsi le système d'engrenage qui contraint les prêteurs à la hausse est moins effectif pour transmettre la baisse.

La résistance des entrepreneurs n'est pas moins certaine. Lorsque le taux d'escompte se trouve élevé, un certain nombre d'entrepreneurs renoncent à emprunter; il est évident qu'un certain nombre de prêts marginaux vont disparaître, les commerçants renoncent à accroître leurs achats si la hausse du taux de l'intérêt doit leur enlever le bénéfice de leurs opérations. Ainsi, dans le cas de hausse, le volume du crédit se trouve diminuer. Il en va autrement dans le cas d'une baisse du taux de l'escompte ayant pour but de favoriser une reprise des affaires. Même alors les chefs d'entreprise s'abstiendront d'emprunter s'ils redoutent qu'une baisse ultérieure des prix rende leurs opérations

déficitaires. L'expérience d'ailleurs le prouve. En Angleterre en 1893, après la crise américaine, le taux de l'escompte baisse à 2 %, celui du marché libre à 1 %, ne parvinrent pas à provoquer immédiatement une reprise de l'activité économique.

Il est un cas où la résistance des entrepreneurs se manifeste même alors que le taux d'escompte est élevé par la banque centrale. C'est lorsqu'il s'agit de financer des opérations anciennes. Dans ce cas, même si le prix demandé pour l'octroi d'un crédit semble exorbitant, même si l'opération doit se solder par une perte le crédit n'en est pas moins demandé. Ce n'est que plus tard, pour de nouvelles opérations, que l'élévation du taux de l'escompte va produire ses effets. Une hausse ou une baisse du taux de l'escompte fonctionne donc avec un retard plus ou moins grand.

Il faut ajouter que les entrepreneurs peuvent, dans une certaine mesure, se passer des crédits bancaires lorsque l'écoulement des marchandises est rapide. Les commerçants ont tôt fait de rentrer dans leurs fonds et peuvent d'autant plus facilement accroître leurs commandes sans faire appel en aucune façon au crédit. De même le développement des habitudes de crédit entre commerçants peut permettre d'assurer pendant un certain temps le financement des opérations qui ont été conclues. Ainsi les banques centrales se trouvent tenues en échec par le commerce et l'industrie lorsqu'elles veulent de leur propre mouvement renchérir le crédit.

Ce qui doit rendre sceptique au premier chef sur la valeur de l'action exercée par les banques centrales sur le mouvement des prix, c'est le fait que les prix sont avant tout dominés par les facteurs psychologiques. Les quantités

demandées par les commerçants aux industries productrices s'accroissent ou diminuent suivant que l'on s'attend à une hausse ou à une baisse ultérieure des prix. Ce sont leurs propres prévisions qui déterminent les commerçants à accroître ou à restreindre leurs commandes, et à fixer, pour celle-ci, un prix plus ou moins élevé. « La perspective d'une hausse des prix est un élément de cette hausse qu'il est difficile d'annuler, la crainte d'une baisse semble presque impossible à combattre. »

Ainsi la détermination du prix est ce qui intervient en premier lieu ; elle se fait sous l'influence de la hausse ou de la baisse future des prix. Le financement de l'opération n'intervient que plus tard ; elle doit être, dans l'esprit du commerçant, facilitée par l'élévation ultérieure des prix et l'accroissement des transactions. L'action des banques n'intervient qu'en dernier lieu : elle ne s'exerce pas sur les prix, mais rend plus difficile ou plus facile le financement des marchés.

En ce qui concerne les industriels, ceux-ci sont guidés par la demande des commerçants, mais, d'autre part, ils passent eux-mêmes des commandes d'outillage toutes les fois que les perspectives du marché leur semble encourageantes et qu'ils prévoient une hausse des prix. Ici encore ce sont des prévisions qui vont présider à l'accumulation par les industriels de stocks de matières premières et au développement de leur outillage, entraînant de ce fait une hausse des prix de gros sur le marché. C'est pourquoi l'effort des banques doit surtout consister à agir sur l'état d'esprit des industriels et des commerçants ; elles doivent procéder moins par contrainte que par persuasion. L'élévation du taux de l'escompte par elles n'aura de valeur que si elle tempère l'optimisme du monde commercial et lui fait entrevoir la possibilité d'un arrêt dans la hausse des prix.

CONCLUSION

Existe-t-il des remèdes au chômage de crise?

C'est la question qui se pose après l'étude purement objective à laquelle nous nous sommes livrés.

Tout d'abord un fait demeure incontestable : c'est que les mesures envisagées dans cet exposé, intervention de l'Etat en ce qui concerne les salaires et les travaux publics, intervention de groupements organisés en ce qui touche la production, des autorités bancaires pour ce qui est de la monnaie et du crédit, sont proprement des mesures d'économie organisée, d'économie dirigée, incompatibles avec l'économie à laquelle nous demeurons encore fidèles, l'économie libérale.

Celle-ci, il est vrai, a profondément déçu les esprits. Agent de progrès économique en ce sens qu'elle opère une sélection parmi les entreprises, laissant subsister celles qui sont le mieux organisées et le mieux outillées, l'économie libérale est anarchique et contient en germe tous les désordres. Le libéralisme porte une grosse part de responsabilité dans la crise actuelle; il représente un gaspillage considérable de forces économiques et il n'apparaît guère comme un facteur de progrès social, lequel n'est pas tout entier dans le progrès économique.

Il faut donc tourner ses regards vers l'économie organisée, voire dirigée. Mais cette économie des temps nouveaux est-elle viable? Il est permis d'en douter. Lorsqu'on

parle de direction on sous-entend deux choses : d'une part la perspicacité, et d'autre part le désintéressement de celui qui est chargé de diriger. Or est-on sûr de trouver ces deux qualités dans l'Etat, au sein des unions internationales de producteurs, enfin auprès des autorités bancaires. Cette considération est primordiale et domine toute la question. Mieux vaut pas d'économie organisée qu'une économie mal organisée.

Il reste à examiner l'influence possible sur le chômage de crise des mesures qui ont fait l'objet de cette étude.

Et d'abord puisqu'il s'agit avant toutes choses d'empêcher la hausse artificielle des prix pendant la période de prospérité, quels résultats est-il permis d'attendre de la monnaie dirigée en ce qui concerne la stabilisation des prix ?

Assurément l'expérience américaine n'est guère encourageante. L'action des banques fédérales de réserve semble avoir été très relative sur l'évolution des prix aux Etats-Unis. Ceux-ci sont restés stables tandis que le volume des crédits augmentait de 6 milliards et demi de 1923 à 1929, dont deux milliards et demi pour les seuls prêts commerciaux.

Mais l'expérience américaine a-t-elle été vraiment menée comme elle aurait dû l'être ? Les banques fédérales de réserve n'ont-elles pas été souvent lentes à agir ? Ont-elles eu des pouvoirs de contrainte suffisants sur les établissements bancaires ? Ont-elles fait assez largement appel aux moyens d'ordre psychologique afin d'arrêter la hausse du prix des marchandises et du cours des valeurs ? N'ont-elles pas quelque peu sous-estimé l'influence du facteur psychologique sur la hausse des prix et la marche des affaires ?

Il est vrai qu'elles ont rencontré de grosses difficultés

d'ordre technique provenant de la solidarité du marché à long terme et à court terme et de l'effet des variations du taux de l'escompte sur les mouvements internationaux de capitaux.

L'élévation du taux d'escompte n'est efficace et n'entraîne la hausse du taux de l'argent sur le marché, que si les banques sont obligées, pour satisfaire la demande de crédit, de faire appel au réescompte de la banque centrale. Or l'afflux de capitaux provenant soit du marché à long terme, soit de l'étranger rend, par l'aisance qu'il détermine sur le marché, le recours à la banque centrale inutile. Tout le problème consiste à empêcher la hausse du taux de l'escompte d'attirer les capitaux du dehors sur le marché à court terme.

Or, de toute évidence, ce problème est insoluble. Comment empêcher en effet les détenteurs de valeurs de les liquider afin de placer leurs capitaux sur un marché où l'intérêt de l'argent est plus élevé? Comment s'opposer aux envois d'or de l'étranger?

Pour que les banques centrales puissent agir sur le volume des crédits, il leur faudrait exercer sur chaque établissement distributeur de crédit une surveillance étroite, en ce qui concerne le taux des prêts ou la quantité de crédit accordée par le banquier, celle-ci ayant été limitée au préalable par la banque centrale. C'est tout le problème du contrôle des banques par l'institut d'émission, problème qui dépasse le cadre de cette étude.

En résumé, les banques centrales ayant pour mission d'empêcher la hausse des prix en période de prospérité, doivent pouvoir procéder à un fort relèvement du taux d'escompte, tel qu'il décourage la spéculation à la hausse du monde des affaires. Or il importe que toute l'orga-

nisation bancaire suive et appuie les efforts des banques centrales.

N'existe-t-il pas d'autres moyens d'empêcher la marche ascendante des prix, notamment par une action psychologique sur l'esprit des commerçants et des industriels? Ne peut-on les avertir du danger où les conduisent leurs calculs et leurs prévisions, les inviter à contenir leurs commandes dans des limites raisonnables, les détourner de constituer des stocks? Mais les autorités bancaires seront-elles écoutées? Là est toute la question.

Dans l'impossibilité où se trouvent actuellement les banques centrales de diriger véritablement le crédit, les regards se tournent naturellement vers les ententes internationales de producteurs. Celles-ci sont difficiles à créer lorsque les producteurs sont nombreux, qu'il y a un gros écart entre leurs coûts de production, et quand le niveau élevé de la demande n'en fait point sentir le besoin. Elles doivent être obligatoires et s'imposer à tout producteur indépendant, lorsque sa production dépasse un certain quantum : ceci exige d'ailleurs la collaboration de tous les Etats. Elles doivent enfin être surveillées étroitement dans leurs agissements par l'Etat ou par l'ensemble des états. Sans doute les ententes internationales de producteurs ne sont possibles que sur les marchés de matières premières, mais les marchés de matières premières ne commandent-ils pas toute l'activité industrielle? D'autre part la production agricole est rebelle à la concentration, mais il semble que dans ce domaine, l'Etat puisse exercer une surveillance efficace.

Que penser par ailleurs des travaux publics comme remède au chômage de crise? Leur influence sur les prix et sur le volume de la production est forcément limitée,

car les travaux publics n'occupent qu'une place restreinte dans l'activité économique générale. Pour la même raison le nombre d'ouvriers auxquels l'ajournement ou l'anticipation des travaux est susceptible de fournir un emploi en temps de crise, demeure réduit. Ainsi les travaux publics ne peuvent qu'atténuer la violence des fluctuations économiques.

Enfin l'intervention de l'Etat en ce qui touche les salaires et le taux de l'intérêt n'est pas à proprement parler un remède au chômage, même lorsqu'elle s'accompagne d'une réduction des prix. En effet si le coût de production, si le prix de vente des marchandises se trouvent diminués, le pouvoir d'achat des ouvriers et des prêteurs subit une réduction au moins égale.

Il reste que des remèdes au chômage de crise existent réellement, mais ils sont très difficiles à mettre en œuvre.

Ceux que nous avons énuméré se rattachent tous à l'idée d'une stabilité économique qu'il convient à tout instant de défendre contre les excès du progrès économique.

Vu : Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu : Le Président de la Thèse,
AFTALION.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- Aftalion.** — *L'or et sa distribution mondiale.*
— *Les crises périodiques de surproduction.*
— *Monnaie, prix et change.*
— *Monnaie et Industrie.*
- Bellerby.** — *Le contrôle du crédit comme remède au chômage,*
Rivière.
- Castro.** — *Les causes du chômage,* thèse, Paris, 1931.
- Conte (R.).** — *Les ententes industrielles internationales.*
- Costa (J.-L.).** — *Le rôle économique des unions internationales
de producteurs.*
- Filippi.** — *La stabilisation des prix. L'expérience des Etats-Unis,*
thèse, Paris, 1929.
- Fisher (D.).** — *L'illusion de la monnaie stable.*
- Fuss (H.).** — *La prévention du chômage et la stabilisation écono-
mique.*
- Lobée.** — *Les Trusts et cartels internationaux.*
- Marlio (Louis).** — *Les ententes internationales,* 1931.
- Paubé (A.).** — *Documentation économique,* bulletin hebdoma-
daire.
- de Rousiers.** — *Les cartels et les Trusts et leur évolution.* —
S. D. N.
- Teilhard.** — *Fondements nouveaux de l'économie.*
- Société des Nations. Série G. « Chômage ».
— « Les remèdes au chômage ».
— « Le chômage et les travaux publics ».
- American Bureau of Metals Statistics, *Yearbook.*
Annual Report of the Federal Reserve Board, années 1923 à 1932.

Bulletin des métaux.

Metallgesellschaft. Statistisches.

Monthly Review of the Federal Reserve Board.

Reichsgesetzblatt. « Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung, Wirtschaft und Finanzen », du 8 décembre 1931.

Revue des métaux.

Survey of Current Business.

Numéro consacré au caoutchouc.

Collection complète de l'*Information*, la *Journée Industrielle*, l'*Usine*, la *Revue de la Métallurgie*, de l'*Industrie Minérale*.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

REMEDES ECONOMIQUES

Chapitre premier. — La réglementation de la production. Les cartels internationaux	3
Le cartel de l'acier (E. T. A.)	4
Le cartel de l'aluminium	7
Le cartel du zinc	8
Le cartel de l'étain	9
Le cartel de la potasse	11
Le marché de caoutchouc	12
Le marché du cuivre	12
Résultats des ententes	14
L'avenir des ententes internationales	19
Chapitre II. — La réglementation de la production. La réduction du salaire et de l'intérêt du capital	23
Chapitre III. — Les travaux publics	29
Mesures adoptées en matière d'organisation prévoyante des travaux publics	39

DEUXIEME PARTIE

REMEDES MONETAIRES

Chapitre premier. — La stabilisation des prix	69
Chapitre II. — La monnaie dirigée par des corrections à l'étalon monétaire	76
Chapitre III. — La monnaie dirigée par le contrôle du crédit	80
Chapitre IV. — L'expérience des Etats-Unis	86
Chapitre V. — Valeur de la politique de monnaie dirigée	105
Conclusion	111
Bibliographie	117
